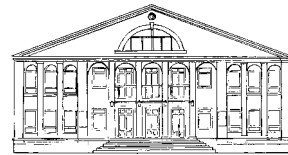


Держава та регіони

Серія:
Державне управління
2013 р., № 2 (42)



Науково-виробничий журнал

виходить щоквартально

Голова редакційної ради: **А.О. Монаєнко**,

доктор юридичних наук, доцент,
Заслужений юрист України

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

Головний редактор:

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

Редакційна колегія:

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

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

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

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

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

В.В. Дорофієнко, доктор економічних наук, професор

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

член-кореспондент НАН України

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

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

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

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

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

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

М.В. 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

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

Технічний редактор: О.В. Колотова

Дизайнер обкладинки: Я.В. Зоська

Засновник:

Класичний приватний університет

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

Серія 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
24 квітня 2013 р., протокол № 8

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 25.03.2013.

Підписано до друку 28.05.2013.

Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 34-12Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

ЗМІСТ

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

| | |
|--|----|
| <i>Г.А. Кернес</i> ДОСВІД МОНІТОРИНГУ СТРУКТУРНИХ І ПСИХОЛОГІЧНИХ ОСОБЛИВОСТЕЙ ЦЕНТРАЛЬНИХ ТА РЕГІОНАЛЬНИХ ЕЛІТ | 4 |
| <i>Т.Ю. Коваленко</i> ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ САНАТОРНО-КУРОРТНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІТЕЙ У СРСР | 9 |
| <i>Н.Б. Ларіна</i> МІЖКУЛЬТУРНА КОМУНІКАЦІЯ Й ОСОБЛИВОСТІ ЇЇ ПРОЯВІВ | 15 |
| <i>І.А. Сенча</i> ОЦІНЮВАННЯ РИЗИКІВ СОЦІАЛЬНОГО ПРОЕКТУ | 19 |
| <i>О.А. Скрипник</i> ЕВОЛЮЦІЯ ПРИНЦИПІВ ФОРМУВАННЯ ТА ПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ | 24 |
| <i>О.В. Ядранська</i> ГЛОБАЛЬНІ КОМУНІКАЦІЇ ТА ЇХ ВПЛИВ НА МОДЕЛЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ | 28 |

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

| | |
|---|----|
| <i>С.В. Бедін</i> ОСОБЛИВОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ЕЛЕКТРОЕНЕРГІЇ | 32 |
| <i>В.М. Бєлоусов</i> ПІДХОДИ ТА МОДЕЛІ СИСТЕМИ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ | 37 |
| <i>В.А. Боклаг, Н.Б. Александрова</i> ОПТИМІЗАЦІЯ СТРУКТУРИ ЗЕМЕЛЬНОГО ФОНДУ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ УКРАЇНИ | 43 |
| <i>В.А. Гошовська, О.Р. Антонова</i> КОНЦЕПТУАЛЬНІ УМОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З НЕУРЯДОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ | 48 |
| <i>А.О. Дєгтяр, О.В. Пивоваров</i> ФОРМУВАННЯ АЛЬТЕРНАТИВНИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ НА ОСНОВІ КЛАСТЕРІВ | 53 |
| <i>О.В. Жадан</i> ФОРМУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ | 58 |
| <i>Д.В. Карамішев, Ю.В. Дідок</i> СВІТОВИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ВЕТЕРИНАРНОЇ МЕДИЦИНИ | 63 |
| <i>О.В. Кіктенко</i> АНТИКРИЗОВЕ ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФОНДОВОГО РИНКУ | 67 |
| <i>О.М. Коваленко</i> ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В ПРОЦЕСІ СОЦІАЛІЗАЦІЇ СУСПІЛЬНОГО ВІДТВОРЕННЯ | 71 |
| <i>Н.І. Павелко</i> ОСНОВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ СТРАХУВАННЯ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ В УКРАЇНІ | 76 |
| <i>І.С. Педак</i> ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ МЕЛІОРАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ | 84 |

| | |
|--|-----|
| <i>Н.М. Пилипенко</i> УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ ЗА ДОПОМОГОЮ ОРГАНІВ КАЗНАЧЕЙСТВА | 90 |
| <i>О.В. Тимошенко</i> ОСНОВНІ ФУНКЦІЇ ТА ЗАВДАННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ | 95 |
| <i>В.В. Туча</i> РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ МЕХАНІЗМІВ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ | 100 |
| <i>А.Л. Шевцов</i> ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ | 105 |

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

| | |
|---|-----|
| <i>С.Б. Жарая, В.А. Малюська</i> ОСОБЛИВОСТІ ДУХОВНО-ЦІННІСНОЇ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ ГАЛУЗИ “ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ” | 110 |
| <i>Т.В. Новаченко</i> АВТОРИТЕТ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ: РЕЗУЛЬТАТИ Й АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕННЯ | 114 |
| <i>Д.В. Кас'яненко</i> ЗБАЛАНСОВАНА СИСТЕМА ПОКАЗНИКІВ ЯК ЗАСІБ ТРАНСФОРМАЦІЇ СТРАТЕГІЇ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ В ОПЕРАТИВНІ ПЛАНИ НА ВСІХ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ РІВНЯХ ОБЛДЕРЖАДМІНІСТРАЦІЇ..... | 120 |

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

| | |
|---|-----|
| <i>О.Ю. Бобровська</i> КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРІОРИТЕТІВ І ЦІЛЕОРІЄНТИРІВ ПОЛІТИКИ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ | 127 |
| <i>І.Б. Гарькавий</i> ЗАСАДИ СИСТЕМНОГО АНАЛІЗУ ПІДПРИЄМСТВ МІСТООБСЛУГОВУЮЧОЇ СФЕРИ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ | 135 |
| <i>С.Б. Дульфан</i> ТРАНСПОРТНА ІНФРАСТРУКТУРА ЯК ОБ'ЄКТ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ТА РОЗВИТКУ | 140 |
| <i>В.В. Заблоцький</i> ЦІННІСНІ КОНСТРУКТИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ПОЛІТИКО-МЕНТАЛЬНІ ЧИННИКИ ЇХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ В УКРАЇНСЬКИХ УМОВАХ | 146 |
| <i>Т.А. Кравченко</i> ПОСИЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СІЛЬСЬКІЙ МІСЦЕВОСТІ | 152 |

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

| | |
|---|-----|
| <i>С.В. Бєлай</i> МІСЦЕ КРИЗОВИХ ЯВИЩ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО ХАРАКТЕРУ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ..... | 159 |
| <i>О.А. Дєгтяр</i> УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНОЮ СФЕРОЮ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ..... | 165 |
| <i>Д.В. Кіслоє</i> ПРИНЦИПИ СОЦІАЛЬНО-ЕТИЧНОГО МАРКЕТИНГУ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ..... | 171 |
| <i>Н.С. Сітнікова</i> МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОЛІМПІЙСЬКОГО РУХУ В УКРАЇНІ..... | 176 |
| ДО УВАГИ АВТОРІВ | 183 |

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35:351

Г.А. Кернес

аспірант
Національна академія державного управління при Президентіві України

ДОСВІД МОНІТОРИНГУ СТРУКТУРНИХ І ПСИХОЛОГІЧНИХ ОСОБЛИВОСТЕЙ ЦЕНТРАЛЬНИХ ТА РЕГІОНАЛЬНИХ ЕЛІТ

Статтю присвячено проблемі моніторингу якісних особливостей центральних та регіональних еліт.

Ключові слова: моніторинг, центральна еліта, регіональна еліта.

I. Вступ

Сучасний стан функціонування Української держави все більше переконує в необхідності осучасненого визнання центральної та регіональної еліти суб'єктами формування й реалізації державної політики. Саме тому на перший план виходить проблема моніторингу якісних особливостей центральних і регіональних еліт, якими є структурні та психологічні особливості.

Аналіз останніх публікацій за темою статті свідчить, що зарубіжні науковці досліджують постійно цю проблему, визнаючи якісні особливості еліт необхідною передумовою їх ефективної та результативної професійної діяльності.

II. Постановка завдання

Мета статті полягає у висвітленні результатів моніторингу структурних та психологічних особливостей центральних і регіональних еліт.

III. Результати

З метою виявлення структурних та психологічних особливостей центральних і регіональних еліт, а також характеру відносин між ними, автором статті за сприяння інформаційно-аналітичного відділу Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України проведено соціологічне дослідження. Респондентами виступили працівники органів державної виконавчої влади й місцевого самоврядування центрального та місцевого рівня.

Основними завдання дослідження було:

1. Визначення ставлення респондентів до правлячої еліти та осіб, наділених владними повноваженнями на центральному й регіональному рівнях.

2. Виявлення основних ознак влади.

3. Встановлення рівня ідентифікації представників різних управлінських структур.

4. Виявлення характеру соціального самопочуття працівників органів державної влади (далі – ОДВ) різного рівня.

5. З'ясування основних соціально-економічних та ідеологічних преференцій працівників ОДВ різних рівнів.

Соціологічне дослідження включає два етапи. На першому проведено опитування слухачів Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентіві України (далі – слухачі ІПККК). Загальна кількість опитаних на цьому етапі – 183 особи. Вони розподілилися таким чином (у % до всіх опитаних):

- за статтю: чоловіків – 61, жінок – 38, не відповіли – 1;
- за віком: від 18 до 29 років – 11, від 30 до 39 років – 22, від 40 до 49 років – 30, від 50 до 59 років – 34, 60 років і більше – 3;
- за освітою: мають науковий ступінь – 5, закінчили аспірантуру (без ступеня) – 3, вища – 88, незакінчена вища – 1, не відповіли – 3;
- за профілем освіти: гуманітарна – 25, технічна – 37, економічна – 36, юридична – 9, природничо-наукова – 4, інша – 3, не відповіли – 2;
- за місцем проживання: м. Київ, обласний центр – 41, місто з населенням більше ніж 50 тис. – 11, місто з населенням менше ніж 50 тис. – 20, селище міського типу – 16, селище/село – 8, інше – 1, не відповіли – 3;
- за місцем роботи: центральний орган виконавчої влади – 33, територіальний підрозділ центрального органу виконавчої влади – 1, облдержадміністрація (її структурні підрозділи) – 10, райдержадміністрація (її структурні підрозділи) – 43, міськвиконком (його структурні підрозділи) – 5, районна адміністрація в місті – 1, апарат при райраді – 1, апарат при сільській (селищній) раді – 1, інша установа – 4, не відповіли – 1. Отже, більшість опитаних слухачів Інституту керівних кадрів виявилися працівниками органів виконавчої влади;
- за характером роботи: вище керівництво організацій – 43, керівники старшого рівня

(заступник керівника організації) – 7, керівники середнього рівня (начальник управління) – 8, керівники нижнього рівня (начальник відділу, сектору) – 17, рядові співробітники – 23, не відповіли – 2;

Статус державного службовця мають 87% опитаних. Вони, у свою чергу, розподілилися таким чином (у % до тих, які відповіли):

- за категорією посади: III – 48, IV – 18, V – 28, VI – 4, VII – 2;
- за рангом: 3-й – 1, 4-й – 1, 5-й – 31, 6-й – 7, 7-й – 22, 8-й – 2, 9-й – 20, 10-й – 5, 11-й – 9, 12-й – 1, 13-й – 1;
- за стажем державної служби (служби в органах місцевого самоврядування): до 1 року – 2, від 1 до 3 років – 11, від 3 до 5 років – 12, від 5 до 10 років – 23, від 10 до 15 років – 22, понад 15 років – 30.

На другому етапі проведено опитування депутатів Харківської міської ради. Вони розподілилися таким чином:

- за статтю: чоловіків – 88, жінок – 7, не відповіли – 5;
- за віком: від 18 до 29 років – 6, від 30 до 39 років – 24, від 40 до 49 років – 31, від 50 до 59 років – 15, 60 років і більше – 20, не відповіли – 4;

- за освітою: мають науковий ступінь – 15, закінчили аспірантуру (без ступеня) – 6, вища – 73, середня загальноосвітня – 1, не відповіли – 5;
- за профілем освіти: гуманітарний – 18, технічний – 40, економічний – 32, юридичний – 12, природничо-науковий – 5, інший – 4, не відповіли – 5;
- за сферою діяльності: малі підприємці – 24, власники середнього бізнесу – 9, власники великого бізнесу – 5, працівники органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств – 16, службовці, що працюють на недержавних підприємствах, – 7, працівники сфери культури, освіти та науки – 9, працівники промислових підприємств – 7, інше – 23;
- за характером роботи: вище керівництво організацій – 46, керівники старшого рівня (заступник керівника організації) – 26, керівники середнього рівня (начальник управління) – 17, керівники нижнього рівня (начальник відділу, сектору) – 1, рядові співробітники – 9, не відповіли – 1.

Опитані слухачі ІПККК не змогли дійти згоди щодо нинішнього стану економіки України. Так, 38% респондентів вказали, що ситуація має позитивну динаміку, 28% – негативну (рис. 1).

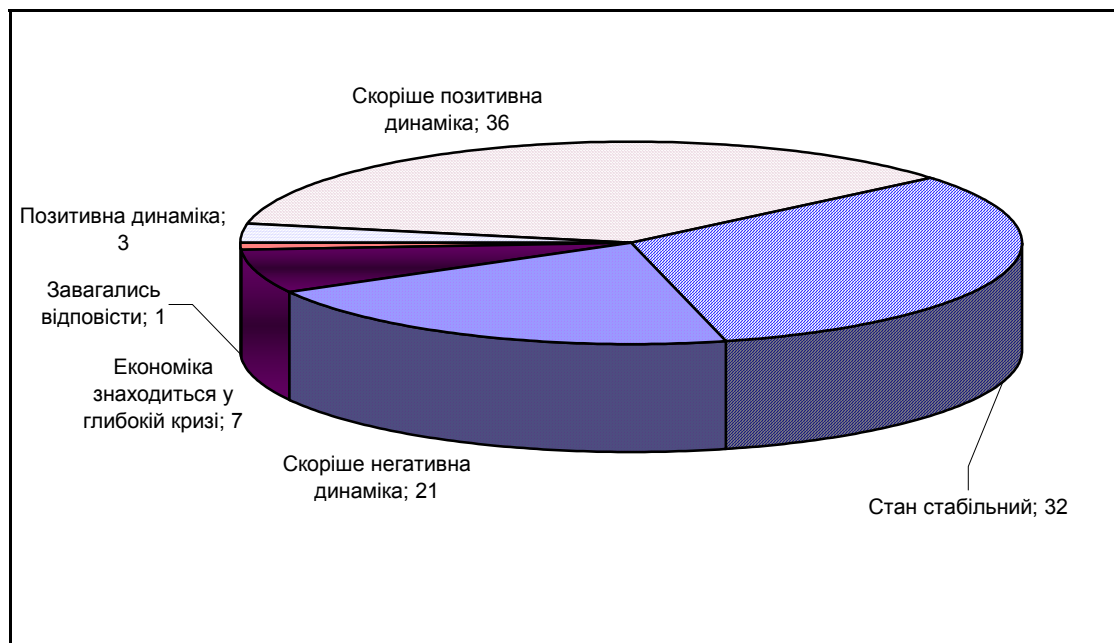


Рис. 1. Оцінка респондентами стану економіки України, %

Особи, які відзначили наявність позитивної динаміки, серед факторів, що зумовили її появу, назвали стабільність політичної ситуації, відсутність значних соціальних конфліктів (44%) і стабільність курсу гривні (41%). Такі фактори, як підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади (21%) та місцевого самоврядування (9%) опитані вважають набагато менш значущими. Причому основна заслуга в появі певних позитивних тенденцій, на думку опитаних, належить вищому керівництву держави, яке

спромоглося забезпечити стабільність на макрополітичному та макроекономічному рівнях.

Такі висновки підтверджують відповіді опитаних на запитання щодо суб'єктів відповідальності за стан економіки України. На думку опитаних, це насамперед Президент України (53%), Кабінет Міністрів України (38%) та правляча еліта загалом (32%).

Достатньо суттєвим є рівень відповідальності за стан економіки вищого керівництва держави й за ситуацію в економічній сфері та на

регіональному рівні. Так, 24% опитаних слухачів зазначають, що за ситуацію в їхніх областях відповідають, передусім, правляча еліта, 23% – Президент, 22% – центральні органи виконавчої влади. Схожий рівень відповідальності на регіональному рівні, на думку опитаних, мають і керівники органів місцевого самоврядування (23%). Найголовнішим суб'єктом відповідальності за економічну ситуацію на місцевому рівні, на їх думку, є місцеві органи виконавчої влади (46%).

Серед необхідних заходів для поліпшення загальної економічної ситуації в Україні, респонденти визначили такі:

- створення сприятливих умов для залучення іноземних інвестицій (55%);
- спрощення умов для діяльності малого та середнього підприємництва (52%);
- активна реалізація програм енергозбереження (44%);
- створення сприятливих умов для розвитку наукоємних технологій та впровадження інновацій (44%).

Як свідчить аналіз, респонденти акцентують увагу саме на заходах, здатних надати поштовх не лише розвитку сучасного конкурентоспроможного промислового виробництва, а й лібералізації умов діяльності підприємців.

Необхідно зауважити, що, судячи з усього, значна кількість з них впевнена в реалізованості зазначених заходів. Можливо, саме цим зумовлені їхні оптимістичні настрої щодо прогнозів економічної ситуації в Україні через рік. Про те, що ситуація погіршиться, стверджує лише 14% опитаних.

Неабиякі надії у вирішенні існуючих економічних проблем опитані службовці покладають саме на Президента України. Переважна більшість (69%) опитаних слухачів ІПККК вказали, що саме йому сьогодні належить уся повнота влади в Україні. У цьому їх підтримали й депутати Харківської міської ради, оскільки 63% з них зазначили,

що саме Президент є головним носієм влади в Україні. Представники обох груп серед впливових суб'єктів влади також назвали представників великого бізнесу (38% – працівники органів виконавчої влади, 43% – харківські депутати), а також правлячу еліту (34 та 23% відповідно).

Як свідчить аналіз відповідей опитаних слухачів ІПККК, еліта українського суспільства для них складається з таких суб'єктів, як:

- Президент України (55% респондентів вказали, що він є основним суб'єктом влади та зарахували його до правлячої еліти);
- Прем'єр-міністр України (70%);
- члени Кабінету Міністрів України (63%);
- народні депутати України (63%);
- керівники прокуратури, СБУ та інших "силових органів" (57%).

Причому представників великого бізнесу до еліти зарахували тільки 27% опитаних, які вважають, що їм реально належить влада в Україні. Можна стверджувати, що, на думку опитаних, істотною ознакою правлячої еліти є не стільки вплив на формування державної політики, скільки наявність формальних владних повноважень.

Зазначені оцінки спостерігаються також у відповідях харківських депутатів. Менше ніж половина з них (44%) зарахувала представників великого бізнесу до еліти українського суспільства.

Важливими ознаками еліти представники обох груп опитаних визнали:

- авторитет, популярність у суспільстві (54% у працівників органів виконавчої влади та 56% у харківських депутатів, відповідно);
- інтелектуальні здібності, високий рівень освіти (56 та 52% відповідно);
- високий рівень компетентності в певній сфері діяльності (по 44%).

Більшість опитаних зазначили, що життя суспільства значною мірою залежить від того, хто становить його еліту (рис. 2).

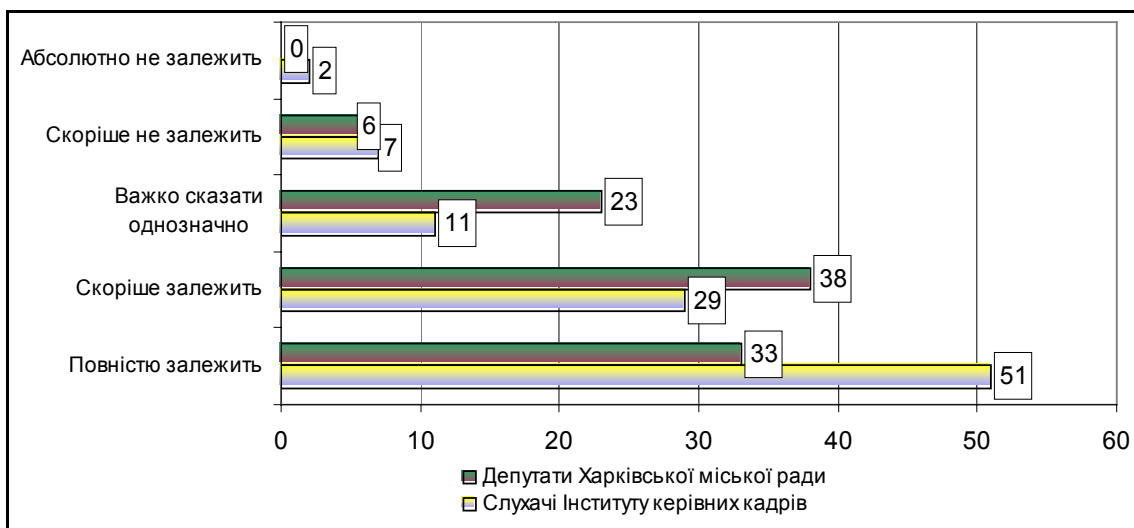


Рис. 2. Розподіл відповідей опитаних на запитання: "Наскільки життя українського суспільства залежить від того, хто складає його еліту?", % респондентів у кожній групі

При цьому респонденти здебільшого вважають, що сучасна українська еліта – це декілька згуртованих або “розмитих” груп (рис. 3). Тим самим опитані чиновники визнали факт множинності еліт в Україні. Це дає змогу стверджувати, що правляча еліта є лише однією з багатьох інших елітних угруповань, що функціонують в Україні. Причому до правлячої еліти вони за-

рахували, насамперед, осіб з реальними владними повноваженнями, а саме: Президента України (87% у слухачів ІПККК та 82% у депутатів Харківської міської ради); представників великого бізнесу (56 та 54% відповідно); Прем'єр-міністра України (58 та 30% відповідно); членів Кабінету Міністрів України (31 та 36% відповідно); народних депутатів України (по 31%).

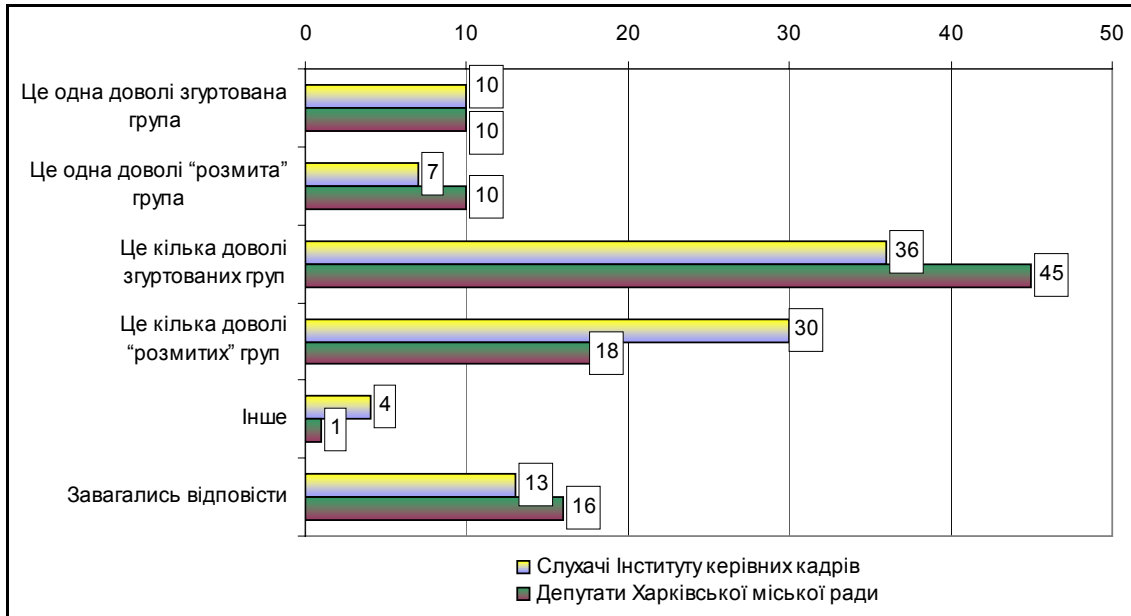


Рис. 3. Розподіл відповідей опитаних на запитання: “Еліта в Україні – це одна група чи декілька груп?”, %

Представників великого бізнесу опитані не зарахували до еліти українського суспільства, причому до правлячої. Можливо, це пов'язано з тим, що багато представників великого бізнесу зараз представлені і в Кабінеті Міністрів України, і у Верховній Раді України. Цей факт свідчить про те, що, на думку респондентів, великий бізнес як соціальний клас не можна назвати елітою українського суспільства, хоча окремі його представники належать до правлячої еліти українського суспільства на підставі входження в структуру виконавчої та законодавчої влади.

Симптоматично, що обидві групи опитаних не зарахували до правлячої еліти ані державних службовців (3 та 1% відповідно), ані посадових осіб місцевого самоврядування (2 та 4% відповідно). Тим самим вони засвідчили, що вплив цих груп з адміністративними функціями на формування державної політики в Україні сьогодні майже відсутній.

Водночас істотно розійшлися думки опитаних щодо входження до правлячої еліти міських голів великих міст. Серед слухачів ІПККК до правлячої еліти їх зарахували лише 3% опитаних, серед депутатів Харківської міської ради – 21%.

Проте зафіксовані відмінності не вплинули на думки респондентів щодо ролі правлячої еліти в сучасному українському суспільстві. Представники обох груп опитаних вважають,

що правляча еліта піклується переважно про себе, зміцнюючи тільки власні позиції (48 та 38% відповідно) та конструюючи новий соціальний порядок (41 та 37% відповідно).

Причому відносини представників правлячої еліти, на думку опитаних, важко назвати ідеальними. Їх характеризують, насамперед, суперництво й боротьба за сфери впливу (57 та 47% відповідно). Також значущою характеристикою відносин у межах правлячої еліти є взаємозалежність (27 та 29% відповідно).

IV. Висновки

Проведений аналіз дає змогу сформулювати такі висновки:

1. Існує певне дистанціювання суспільства від правлячої еліти в умовах наділення її певними негативними, егоїстичними характеристиками.
2. Більшість опитаних не належить до правлячої еліти, а є представниками регіональних адміністративних еліт.
3. Існує певна напруженість у відносинах між цими групами еліт.

Напрями подальших наукових досліджень за темою статті можуть стосуватися виявлення негативних результатів моніторингу якісних особливостей центральної та регіональної еліт і їх впливу не лише на їх професійну діяльність у сфері державного управління чи політичної діяльності, а й на якісні показники соціально-економічної ситуації кожної територіальної громади.

Список використаної літератури

1. Ашин Г.К. Элитология : монография / Г.К. Ашин. – М. : МГИМО, 2010. – 600 с.
2. Гошовська В.А. Управлінська еліта та її роль у державотворенні : навч. посіб. / В.А. Гошовська. – К. : НАДУ, 2010. – 136 с.
3. Формування політичної культури сучасної владної еліти в Україні : монографія / В.О. Корнієнко, В.В. Добіжа. – Вінниця : ВНТУ, 2009. – 160 с.
4. Мартиненко В.М. Інноваційна стратегія демократичного розвитку України: від місцевої демократії до демократичної держави : монографія / В.М. Мартиненко. – Х. : Константа, 2004. – 225 с.

Стаття надійшла до редакції 12.04.2013.

Кернес Г.А. Опыт мониторинга структурных и психологических особенностей центральных и региональных элит

Статья посвящена проблеме мониторинга качественных особенностей центральных и региональных элит.

Ключевые слова: мониторинг, центральная элита, региональная элита.

Kernes G. Experience monitoring of structural and psychological characteristics of the central and regional

An article is devoted to the results on monitoring the attitude toward government and government relations, conducted by the author of the article. Presenting statistical survey results, the author of the article offers their innovative interpretation.

The article examines the survey results of two groups: public servants, who improve their qualification at the Senior Executives Retraining Institute of the National Academy of Public Administration of the President of Ukraine and deputies of Kharkiv city council.

The article considers essential attributes of authority as a notion according to the statistical survey. The attributes include:

- 1) heavy responsibility,
- 2) the opportunity to achieve national prosperity,
- 3) resource mobilization tool to attain socially important goals,
- 4) execution of important responsibilities.

According to the evaluation of relations within the regional administrative elite, introduced in the article, the representatives of the regional elite form quite a solid group.

As a part of the study of survey results on the differences between the representatives of the ruling elite and regional administrative elite the following conclusions were made:

1. There are certain rules and agreements between the regional administrative elite and the ruling elite, which make it possible for them to coexist quite comfortably.

2. At the heart of the rules between the representatives of regional administrative elite and the ruling elite are not the laws and state interest, but personal agreements and business interests.

Evaluating their attitude toward the regional administrative elite and the ruling elite, the respondents stated in the first place respect to the regional administrative elite and are more reserved in their attitude to the ruling elite.

As a part of the study it was revealed that the level of credibility of the citizens to the representatives of authorities of different levels is higher toward the regional and local government officials, whereas the level of credibility to the Heads of the local public administration is higher than the level of credibility to the Prime-minister of Ukraine.

Key words: monitoring, central elite, regional elite.

УДК 338.24

Т.Ю. Коваленко

здобувач

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентіві України,

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ САНАТОРНО-КУРОРТНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІТЕЙ У СРСР

У статті розглянуто питання щодо ретроспективного дослідження механізмів державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей у радянську добу.

Ключові слова: державне управління, механізми державного управління, санаторно-курортне забезпечення, діти, СРСР.

I. Вступ

Реформування системи охорони здоров'я, що розпочалось в Україні з 2010 р., передбачає, насамперед, здійснення перетворень в економічній системі медичної галузі. Кінцевою метою цих змін є створення нової організаційної структури управління з боку держави, у зв'язку з чим виникає цілий ряд проблем. Так, організаційних змін безпосередньо зазнають і заклади санаторно-курортного типу як невід'ємна складова системи охорони здоров'я. Зрештою це призведе до необхідності еволюційного переходу цих закладів на ринкові умови господарювання. І це створить надзвичайні проблеми, насамперед, для дитячих закладів санаторного типу, адже переважна їх більшість мають комунальну форму власності й утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів. Особливої актуальності питання набуває в умовах жорстких обмежень на фінансування санаторно-курортних установ, необхідності забезпечення гарантованої якості лікування, адресності соціальних програм, спрямованих на оздоровлення громадян, передусім, дітей.

Продовжуючи вивчення питань щодо державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей в Україні, надзвичайно актуальним у зв'язку з реалізацією медичної реформи постає питання щодо здійснення ретроспективного аналізу державно-управлінських підходів, які застосовувалися у цій сфері ще у період існування СРСР, адже у радянську добу материнство й дитинство було проголошено одним із головних пріоритетів державної соціальної політики. Крім того, сфера санаторно-курортного забезпечення дітей пройшла декілька етапів реформування, то ж цілком обґрунтованим є дослідження особливостей державного управління у цій сфері.

Аналіз наукових досліджень і публікацій, у яких започатковано вирішення проблем санаторно-курортного забезпечення дітей, показує, що в Україні цей напрям наукових досліджень у галузі державного управління все ще залишається малодослідженим і набуває значної ак-

туальності у період активного реформування галузі охорони здоров'я.

Сьогодні в галузі науки "Державне управління" досить відомими є публікації вітчизняних дослідників: М.М. Білинської, В.Н. Василенка, Л.А. Голика, П.І. Гамана, В.В. Єжова, Д.В. Карамішева, М.Х. Корецького, С.І. Куца, А.С. Лисецького, В.П. Мегедь, П.І. Надолішного, Н.Р. Нижник, Я.Ф. Радиша, О.І. Черниш, О.С. Шаптали та інших, в яких порушувались проблеми функціонування та розвитку санаторно-курортної сфери. У наукових працях цих дослідників розкрито сутність принципів, що застосовуються при формуванні ефективних управлінських рішень з боку держави в системі управління закладами санаторно-курортного забезпечення; визначено структурні складові, економічні особливості й основи системи державного управління санаторно-курортною сферою, що створює змістовний простір для проведення подальших наукових досліджень. Разом з тим серед значної кількості наукових публікацій нам не вдалося знайти жодної цілісної роботи з аналізу радянської моделі державного управління санаторно-курортним забезпеченням дітей, що зумовлює необхідність проведення такого дослідження.

II. Постановка завдання

Мета статті полягає у дослідженні механізмів та виявленні особливостей державного управління санаторно-курортним забезпеченням дітей у СРСР.

III. Результати

У сучасній системі охорони здоров'я, яка є регульованим середовищем, держава має контролювати доступність послуг лікарів та здійснювати заходи щодо ефективності профілактики захворювань, гарантуючи всім громадянам визначений обсяг медичної допомоги [2].

Але на сьогодні санаторно-курортна галузь України не має єдиної структури і розосереджена між різними міністерствами, відомствами, акціонерними товариствами, громадськими організаціями й іншими керівними структурами. У зв'язку із цим розвиток санаторного напрямку як окремої складової системи реабілітаційної медицини в нашій державі відбувається безсистемно та відокремлено [1].

Все це актуалізує більш детальне вивчення радянської моделі державного управління санаторно-курортним забезпеченням дітей та виявлення головних особливостей становлення й розвитку цієї сфери.

Першим офіційним документом, яким було здійснено розподіл суб'єктного впливу між органами управління санаторно-курортною справою в Українській республіці слід вважати Постанову Ради Міністрів Української РСР "Про передачу профспілкам санаторіїв і будинків відпочинку Міністерства охорони здоров'я УРСР" від 23.04.1960 р. № 606 [13]. Згідно із цим документом, передача профспілкам санаторіїв і будинків відпочинку, що підпорядковувались МОЗ УРСР, була здійснена з метою подальшого поліпшення організації відпочинку та санаторно-курортного обслуговування трудящих і підвищення ролі профспілок у цій важливій справі. Так, до відання Української республіканської Ради профспілок відішли всі дію-

чі (крім туберкульозних) госпрозрахункові санаторії загальною кількістю 73 об'єкти на 23 586 ліжок, 92 будинки відпочинку на 20 997 ліжок, вісім санаторних пансіонатів на 1510 ліжок, курортні поліклініки, які перебували у віданні Головного управління курортів, санаторіїв і будинків відпочинку МОЗ УРСР, а також санаторії (крім туберкульозних) і будинки відпочинку, що були запроєктовані до будівництва для цього Управління в той період.

Крім того, цією Постановою передбачалось, що для керівництва дитячими та протитуберкульозними санаторіями, які залишаються у підпорядкуванні МОЗ УРСР, та санаторіями, що утримуються на місцевому бюджеті, створювалось окреме Управління санаторіями в складі МОЗ УРСР та територіальні управління санаторіями в м. Ялта Кримської області, м. Яремча Станіславської області та в м. Одеса із загальною кількістю адміністративно-управлінського персоналу 65 штатних одиниць (табл.).

Таблиця

Структура органів державного управління санаторно-курортною справою в МОЗ УРСР

| № з/п | Назва органу державного управління у сфері санаторно-курортної справи | Всього осіб за штатним розписом |
|-------|---|---------------------------------|
| 1 | Управління санаторіями МОЗ УРСР | 21 |
| 2 | Кримське управління санаторіями МОЗ УРСР | 24 |
| 3 | Яремчанське управління санаторіями МОЗ УРСР | 8 |
| 4 | Одеське управління санаторіями МОЗ УРСР | 12 |
| 5 | Кримська філія Управління постачання МОЗ УРСР | 13 |
| | Всього одиниць адміністративно-управлінського персоналу | 78 |

З метою забезпечення матеріально-технічного постачання лікувально-профілактичних установ та санаторіїв, які залишилися у віданні МОЗ УРСР, шляхом реорганізації контори постачання Кримського облздороввідділу була утворена Кримська філія Управління постачання МОЗ УРСР з управлінським штатом 13 одиниць. Як видно з таблиці, структура органів державного управління санаторно-курортною справою в Українській республіці була побудована за принципом територіально-цільового призначення. Утримання зазначеного штату управлінь санаторіями МОЗ УРСР здійснювалось за рахунок державного бюджету УРСР.

Таким чином, на початку 70-х рр. минулого століття радянська модель державного управління санаторно-курортним забезпеченням дітей мала два суб'єкти управління на центральному рівні: державний сектор управління очолювало МОЗ УРСР, а громадський сектор управління очолювала Українська республіканська Рада профспілок.

У 1985 р. спільною Постановою Центрального Комітету Компартії України та Ради Міністрів Української РСР "Про подальший комплексний розвиток курортів на Чорноморському узбережжі Криму" визначив для МОЗ УРСР завдання щодо будівництва в 1986–1990 рр. дитячих та протитуберкульозних санаторно-курортних закладів у м. Євпаторія, Ялта та Алупка загальною потужністю на 600 ліжок [4].

У тому самому році урядом Української РСР було прийнято постанову "Про заходи щодо

поліпшення санаторно-курортної допомоги дітям в республіці" [6], згідно з якою, для поліпшення санаторно-курортної допомоги дітям та зміцнення матеріально-технічної бази дитячих санаторіїв МОЗ УРСР, облвиконкомам, Київському міськвиконкому, Міністерству промислового будівництва УРСР, Міністерству будівництва підприємств важкої індустрії УРСР і Міністерству сільського будівництва УРСР і Головкиївміськбуду необхідно забезпечити в 1986–1990 рр. будівництво і реконструкцію дитячих санаторіїв та загальноосвітніх шкіл при них. Крім того, облвиконкомам, Севастопольському міськвиконкому – забезпечити відселення протягом 1986–1990 рр. усіх жильців, які проживають у будинках, розташованих на території дитячих санаторіїв; закінчити в 1986 р. роботу із закріплення за кожним дитячим санаторієм підприємств, радгоспів, колгоспів та інших організацій для надання їм шефської допомоги. А МОЗ УРСР слід було взяти дієвих заходів для поліпшення укомплектованості дитячих санаторіїв медичним персоналом, підвищення його кваліфікації, а також для забезпечення раціональної профілізації санаторної мережі.

Рада Міністрів Української РСР, Українська Республіканська Рада Професійних Спілок і ЦК ЛКСМ України спільною Постановою "Про заходи щодо поліпшення оздоровлення дітей і підлітків у 1987–1990 роках" від 09.04.1987 р. № 111 затвердили широку програму заходів, спрямованих на докорінне поліпшення органі-

зованого відпочинку дітей дошкільного і шкільного віку, створення належних умов для успішної роботи дитячих оздоровчих закладів та більш повне задоволення потреб у них населення. Так, об'єктами пріоритетного державного впливу щодо забезпечення заходів з оздоровлення було визначено чотири категорії дітей, а саме: вихованці дитячих дошкільних закладів; вихованці дитячих інтернатних закладів; учні загальноосвітніх шкіл та учні середніх професійно-технічних училищ [5]. Слід відзначити, що в цьому році до управління санаторно-курортною сферою по лінії громадського сектора залучився новий суб'єкт – Центральний комітет ЛКСМ України. До традиційних форм оздоровлення дітей цією Постановою було передбачено введення нових організаційних форм, щорічно максимально використовувати можливості шкіл, культурно-освітніх і позашкільних установ для розгортання додаткової мережі дитячих оздоровчих закладів; стаціонарних таборів праці і відпочинку; таборів санаторного типу, піонерських та оборонно-спортивних таборів, таборів праці та відпочинку. Цією Постановою вперше було передбачено в літній період переведення всіх дошкільних дитячих закладів на оздоровчий режим роботи.

З метою охорони здоров'я дитячого населення в СРСР, раціонального використання й охорони природних курортних ресурсів у 1987 р. Міністерством охорони здоров'я СРСР було затверджено санітарні правила і норми впорядкування, змісту й організації режиму дитячих санаторіїв, у яких у правовому полі було унормовано поняття “Дитячий санаторій” як медико-педагогічна установа, в якій етапне лікування хворих дітей тісно пов'язане з освітньо-виховним процесом [3].

У найближчі роки урядом Української РСР було прийнято ряд важливих документів у сфері охорони здоров'я. Так, спільною Постановою ЦК КПУ та Ради Міністрів УРСР «Про організацію виконання постанови ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР від 20 червня 1988 р. № 764 “Про заходи щодо дальшого поліпшення охорони здоров'я населення і зміцнення матеріально-технічної бази охорони здоров'я» профільному міністерству, іншим міністерствам і відомствам було доручено розробити і запровадити упродовж 1989–1995 рр. систему етапного лікування та реабілітації хворих з використанням для вказаних цілей санаторно-курортних закладів. Також доручалось розробити типові проекти на будівництво дошкільних закладів санаторного типу в різних регіонах країни. Цією Постановою було визнано необхідність розширення переліку дитячих хвороб, що потребують санаторного етапу лікування, а саме МОЗ УРСР повинно було, починаючи з 1990 р., забезпечити санаторним лікуванням дітей, хворих на цукровий діабет [11].

У 1989 р. уряд УРСР затвердив Комплексну програму профілактики захворювань і формування здорового способу життя населення

Української РСР на період до 2000 р., у якій було виокремлено спеціальний підрозділ VI “Запобігання захворюванням серед жінок і дітей”. Відповідно до завдань цієї програми, Кримський, Запорізький і Львівський облвиконкоми разом з Укрпрофрадою зобов'язували відкрити ряд дитячих консультативних відділень та кабінетів при госпрозрахункових курортних поліклініках для обслуговування хворих, які прибули на курорт без путівок (м. Алушта, Євпаторія, Миргород, Бердянськ, Моршин, Саки, Трускавець, Ялта). Крім того, цією програмою передбачалось створення мережі спеціалізованих груп санаторного типу для дітей, які часто хворіють, та організувати оздоровлення дітей, які хворіють на цукровий діабет, у спеціалізованих санаторіях, у тому числі відомчих, а також у санаторіях для матерів з дітьми [8].

Постановою Верховної Ради СРСР “Про невідкладні заходи щодо поліпшення становища жінок, охорони материнства і дитинства, зміцнення сім'ї” від 10.04.1990 р. № 1420-І вперше законодавчим органом надавалось право одному із батьків (опікунові або піклувальникові), який виховує дитину-інваліда, на отримання листка тимчасової непрацездатності на весь період санаторного лікування (з урахуванням часу на проїзд) дитини-інваліда віком до 16 років при наявності медичного висновку про необхідність індивідуального догляду за дитиною [9].

Постанова Президії Верховної Ради Української РСР «Про інформацію Комісії Верховної Ради Української РСР у справах жінок, охорони сім'ї, материнства і дитинства “Про додержання вимог законодавства про охорону здоров'я в частині організації санаторного лікування дітей»» від 24.12.1990 р. № 576-ХІІ [7]. У постанові відзначалось, що висновки Комісії мають виняткову соціально-політичну значущість через наявність серйозних недоліків у роботі органів державного управління в організації санаторно-курортної допомоги дітям. На думку Комісії, незадовільний стан організації санаторно-курортної допомоги дітям значною мірою зумовлений тим, що МОЗ УРСР не має науково обґрунтованої, соціально й економічно виваженої концепції її становлення. Тому доручила Раді Міністрів УРСР розробити спеціальну програму розвитку санаторно-курортної допомоги дітям з цільовим фінансовим і ресурсним її забезпеченням. Складовою такої програми мають бути:

- спорудження в кожній екологічно чистій області типового дитячого багатопрофільного санаторію з наступним утриманням його за рахунок місцевого бюджету;
- будівництво оздоровниць для матерів з дітьми в Карпатському регіоні, передусім для жителів районів, що потерпіли від аварії на Чорнобильській АЕС. Забезпечення завершення довгобудів санаторіїв, що зводяться тут підприємствами союзних та республіканських міністерств і відомств, та відповідна їх спеціалізація. Витрати на проведення цих робіт доречно провести за

рахунок програми “Діти Чорнобиля”; реорганізація значної частини загальноосвітніх шкіл-інтернатів, які виконали свою первинну соціальну роль, у санаторні школи-інтернати для хворих дітей та профілювання їх відповідно до структури дитячої захворюваності;

- здійснення заходів по перепрофілюванню частини дитячих санаторіїв та санаторних шкіл-інтернатів туберкульозного профілю в оздоровчі заклади для дітей з найбільш поширеними нині захворюваннями.

Рада Міністрів Української РСР і Рада Федерації незалежних профспілок України Постановою “Про оздоровлення в 1991–1992 роках населення Української РСР, яке потерпіло від аварії на Чорнобильській АЕС” від 25.02.1991 р. № 42 зобов’язало міністерства і відомства республіки, обласні та міськвиконкоми, облради, федерації, центральні, республіканські й обласні комітети галузевих профспілок взяти під контроль першочергове забезпечення путівками для санаторно-курортного лікування і відпочинку дітей із сімей, евакуйованих із зони Чорнобильської АЕС або переселених із радіоактивно забруднених територій. Також урядом було доручено МОЗ УРСР та обласним і міськвиконкомам виділяти щороку впродовж 1991–1992 рр. по 44,6 тис. путівок до дитячих санаторіїв системи міністерства для лікування дітей дошкільного віку, учнів шкіл і профтехучилищ із радіоактивно забруднених територій, які мають хронічні захворювання і віднесені до диспансерної групи [10].

Закон УРСР “Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні” (1991) на законодавчому рівні вперше закріплював право дітей-інвалідів на безоплатне забезпечення санаторно-курортними путівками за наявності медичних показань (ст. 38). Законом установлено, що порядок та умови забезпечення дітей-інвалідів санаторно-курортними путівками визначає Кабінет Міністрів України [12].

Резюмуючи основні етапи становлення та розвитку правового регулювання питань, що виникали у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей у радянську добу, необхідно акцентувати на ряді особливостей у здійсненні державного управління, характерних для того періоду. Найбільш істотними з них слід назвати такі:

1. Визнання сфери санаторно-курортного забезпечення дітей пріоритетною проблемою та невід’ємною складовою державної соціальної політики, що знайшло своє відображення у ряді нормативно-правових актів, виданих як органами державної влади, так і суб’єктами політичного керівництва (постанови уряду, постанови ЦК КПРС).

2. Радянська модель управління санаторно-курортним забезпеченням дітей на початку 70-х рр. ХХ ст. набула ознак державно-громадського управління, оскільки систему органів управління в державному секторі очолило МОЗ УРСР, а в громадському секторі – Українська республіканська Рада профспілок.

3. Система державного управління санаторно-курортним забезпеченням дітей була надзвичайно централізованою, адже разом з Управлінням санаторіями МОЗ УРСР, функціонували ще Кримське, Яремчанське та Одеське управління санаторіями МОЗ УРСР, а також Кримська філія Управління постачання МОЗ УРСР.

4. У радянську добу в Україні відбувався активний комплексний розвиток курортів на Чорноморському узбережжі Криму, де було зосереджено майже 50% ліжко-місць дитячих санаторіїв. Водночас будівництво жодного дитячого оздоровчого закладу на курортах Закарпатської та Івано-Франківської областей не планувалося.

5. Інноваційним управлінським підходом, започаткованим за часів існування СРСР, слід вважати урядове рішення про закріплення за кожним дитячим санаторієм підприємств, радгоспів, колгоспів та інших організацій для подання дитячим санаторіям шефської допомоги, що підсилювало матеріально-технічний стан санаторних закладів.

6. Набув значного розширення перелік об’єктів державницького впливу у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей. До традиційного для СРСР переліку об’єктів державницького впливу додалися діти-інваліди; діти, що часто хворіють; діти, що перебувають на диспансерному обліку у групах чорнобильського контингенту та хворі на цукровий діабет).

7. Після катастрофи на ЧАЕС організація належного державного управління у сфері санаторно-курортної допомоги дітям набула виняткового соціально-політичного значення і стала предметом спеціальних слухань на засіданні Президії Верховної Ради Української РСР.

8. При прийнятті державно-управлінських рішень у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей сформувались стійкі тенденції до відстрочення їх у часі й просторі. Найбільш виразно ця тенденція виявилась стосовно дітей, які перебувати за диспансерному обліку у групах чорнобильського контингенту.

9. У радянську добу існувала недосконала законодавча та нормативно-правова база у сфері санаторно-курортного забезпечення, що впливало на ефективність державного управління у цій сфері, зокрема вищим законодавчим органом УРСР стан санаторно-курортної допомоги дітям було визнано незадовільним.

IV. Висновки

Резюмуючи вищевикладений у межах визначеної мети дослідження матеріал, необхідно акцентувати на тому, що побудована у радянську добу система державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей відзначається рядом особливостей, які мали характер управлінських новел у здійсненні державного впливу на цю сферу. Серед механізмів державного управління санаторно-курортним забезпеченням дітей за часів СРСР домінували соціальний та фінансово-економічний, адже жодного закону, який би регулював суспільні відносини у сфері санаторно-

курортної справи, у Радянському Союзі не було прийнято. Таким чином, правовий механізм державного управління у цій сфері за часів існування СРСР ґрунтувався виключно на підзаконних актах. Головними суб'єктами державного управління виступали уряд Української республіки, профільне міністерство та Українська республіканська Рада профспілок. Місцеві органи влади, як показав проведений аналіз нормативно-правової бази, здебільшого виступали у ролі виконавців, а не ініціаторів розвитку санаторно-курортної справи. Ряд управлінських підходів не втратили своєї актуальності і сьогодні, а потребують відповідного удосконалення й розвитку, що й буде предметом подальших авторських наукових розвідок.

Список використаної літератури

1. Коваленко Т.Ю. Державне регулювання санаторно-курортного забезпечення дітей в Україні: актуальність проблеми в умовах медичної реформи / Т.Ю. Коваленко // Держава і регіони. Серія: Державне управління. – 2013. – № 1.
2. Корвецкий О.Д. Органи державного управління охороною здоров'я: енциклопедія державного управління : у 8 т. / О.Д. Корвецкий. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 4: Галузеве управління. – С. 468–471.
3. Общесоюзные санитарно-гигиенические и санитарно-противоэпидемические правила и нормы устройство, содержание и организация режима детских санаториев СанПиН 42-125-4437-87 : приказ МЗ СССР от 23.11.1987 г. № 42-125-4437-87 // Информационно-поисковая система ВРУ “Законодательство” (на 12.04.2013 г.).
4. О дальнейшем комплексном развитии курортов на Черноморском побережье Крыма : постановление ЦК КПУ // Информационно-поисковая система ВРУ “Законодательство” (на 12.04.2013 г.).
5. Про заходи щодо поліпшення оздоровлення дітей і підлітків у 1987–1990 рр. : постанова Ради Міністрів Української РСР, Української Республіканської Ради Професійних Спілок і ЦК ЛКСМ України від 09.04.1987 р. № 111 // Інформаційно-пошукова система ВРУ “Законодавство” (на 12.04.2013 р.).
6. Про заходи щодо поліпшення санаторно-курортної допомоги дітям в республіці : постанова Ради Міністрів Української РСР від 14 листопада 1985 р. № 404 // Інформаційно-пошукова система ВРУ “Законодавство” (на 12.04.2013 р.).
7. Про інформацію Комісії Верховної Ради Української РСР у справах жінок, охорони сім'ї, материнства і дитинства “Про додержання вимог законодавства про охорону здоров'я в частині організації санаторного лікування дітей” : постанова Президії Верховної Ради Української РСР від 24.12.1990 р. № 576-XII // Інформаційно-пошукова система ВРУ “Законодавство” (на 12.04.2013 р.).
8. Про Комплексну програму профілактики захворювань і формування здорового способу життя населення Української РСР на період до 2000 р. : постанова Ради Міністрів Української РСР від 07.12.1989 р. № 305 // Інформаційно-пошукова система ВРУ “Законодавство” (на 12.04.2013 р.).
9. Про невідкладні заходи щодо поліпшення становища жінок, охорони материнства і дитинства, зміцнення сім'ї : постанова Верховної Ради СРСР від 10.04.1990 р. № 1420-I // Інформаційно-пошукова система ВРУ “Законодавство” (на 12.04.2013 р.).
10. Про оздоровлення в 1991–1992 роках населення Української РСР, яке потерпіло від аварії на Чорнобильській АЕС : постанова Ради Міністрів Української РСР і Рада Федерації незалежних профспілок України від 25 лютого 1991 р. № 42 // Інформаційно-пошукова система ВРУ “Законодавство” (на 12.04.2013 р.).
11. Про організацію виконання постанови ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР від 20.06.1988 р. № 764 “Про заходи щодо дальшого поліпшення охорони здоров'я населення і зміцнення матеріально-технічної бази охорони здоров'я” : постанова Ради Міністрів Української РСР, ЦК КПУ від 2 серпня 1988 р. № 218 // Інформаційно-пошукова система ВРУ “Законодавство” (на 12.04.2013 р.).
12. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні : закон Української РСР від 21.03.1991 р. № 875-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
13. Про передачу профспілкам санаторіїв і будинків відпочинку Міністерства охорони здоров'я УРСР : постанова Ради Міністрів Української РСР від 23 квітня 1960 р. № 606 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

Стаття надійшла до редакції 30.04.2013.

Коваленко Т.Ю. Особенности государственного управления в сфере санаторно-курортного обеспечения детей в СССР

В статье рассматриваются вопросы ретроспективного исследования механизмов государственного управления в сфере санаторно-курортного обеспечения детей в советское время.

Ключевые слова: государственное управление, механизмы государственного управления, санаторно-курортное обеспечение, дети, СССР.

Kovalenko T. Peculiarities of public administration in the field of medical-resort provision of children in the USSR

The issues of retrospective research of mechanisms of public administration in the field of medical-resort provision of children in Soviet period are examined in the article.

The most essential peculiarities of public administration in this field are the following:

Admission of the field of medical-resort provision as a priority problem and as integral part of state social policy had found its reflection in range of regulatory legal acts issued both by public authorities and subjects of government political administration (Decrees of government, Decrees of Central Committee of Communist Party of Ukraine);

Soviet model of administration of medical-resort provision at early 70-ies gained characteristics of state-public administration because system of public authorities at the state sector was headed by the Ministry of Health Protection of Ukrainian Soviet Socialist Republic, and at the public sector – by Ukrainian Republican Board of Trade Unions, Central Committee of Communist Party of Ukraine and Central Committee of Lenin Comsomol of Socialist Youth of Ukraine.

During examination of public authorities' structure of medical-resort field it was determined that the Bureau of Health Centers of the Ministry of Health Protection of Ukrainian Soviet Socialist Republic, Crimean, Yaremcha and Odessa Bureaus of Health Centers of the Ministry of Health Protection of Ukrainian Soviet Socialist Republic, and also Crimean Branch of Bureau of Provision of the Ministry of Health Protection of Ukrainian Soviet Socialist Republic were the structural divisions of the Ministry of Health Protection of Ukrainian Soviet Socialist Republic as public authority of medical-resort field at the central level (in total – 78 units of administrative and managerial staff).

Active complex development of resorts at the Black Sea coast in the Crimea was caused by state objective for the Ministry of Health Protection of Ukrainian Soviet Socialist Republic – building during 1986-1990 years children's and anti-tuberculosis medical-resort institutions in towns Ievpatoria, Yalta, Alupka.

The government decision on fixing for each child's sanatorium enterprises, state farms, collective farms and other organizations for provision of patron assistance to children's sanatorium could be considered as innovative administrative approach introduced during Soviet period.

Four categories of children were determined as objects of priority state impact on provision of rehabilitation activities in the USSR: pupils of infant schools; pupils of boarding schools; pupils of comprehensive schools and pupils of professional-technical specialized schools.

The issues of medical-resort provision for children were an object of constant attention of Ukrainian SSR government. It was reflected in specialized Decree "On Complex Program on Prevention of Diseases and Development of Healthy Life Style of Population of the Ukrainian SSR for the period up to 2000 year". Besides, the highest legislative body of soviet state – the Supreme Council of the USSR – had confirmed the necessity of development and realization of medical-resort provision development program for children in the Ukrainian SSR by adoption of special Decree.

Summarizing the abovementioned it is necessary to empathize that system of public administration in the field of medical-resort provision for children, built under soviet period, has a range of peculiarities that had a character of administrative novelties in provision of public impact in this field. Social and financial-economic mechanisms of public administration dominated in medical-resort provision of children during period of the USSR, because any Law, regulating public relationship in the field of medical-resort provision the Soviet Union was not passed. That is why legal mechanism of public administration in this field was grounded exceptionally on the subordinate legal acts. The government of the republic, the profile ministry and Ukrainian Republican Board of Trade Unions were the major subjects of public administration. As conducted examination of legislation framework revealed, local public authorities overwhelmingly performed as executors but not as initiators of medical-resort field development. Some administrative approaches have not lost their actuality in present time, but require correspondent improvement and development and would become an object of further author's scientific research.

Key words: public administration, mechanisms of public administration, medical-resort provision, children, USSR.

УДК 378

Н.Б. Ларінакандидат педагогічних наук
Національна академія державного управління при Президентові України**МІЖКУЛЬТУРНА КОМУНІКАЦІЯ Й ОСОБЛИВОСТІ ЇЇ ПРОЯВІВ**

У статті проаналізовано прояви міжкультурної комунікації й обґрунтовано власну думку щодо такого виду спілкування.

Ключові слова: міжкультурна комунікація, культурна ідентичність, культурно-комунікативний простір.

I. Вступ

Оскільки невід'ємною складовою розгортання сучасних глобалізаційних процесів є Україна, цілком природно виникають питання про те, як їй існувати в глобальному культурному просторі: чи лише прийняти всі надбання (як позитивного, так і негативного характеру), чи зберегти традиційну культурну ідентичність, не підпадаючи під вплив загальнолюдського в культурі, опиняючись на узбіччі цивілізаційного процесу. У відповідях на ці запитання проблематика міжкультурної комунікації набуває особливого значення.

Аналіз останніх наукових досліджень за темою статті свідчить про те, що вирішення таких питань набувають пріоритетності, адже якісно новим поворотом участі України в глобалізаційних процесах є формування на її теренах по-сучасному цивілізованого культурно-комунікативного простору.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати прояви міжкультурної комунікації.

III. Результати

Слід зазначити, що ще в V ст. до н.е. софісти і Сократ, розглядаючи проблему людини, дійшли думки, що лише в діалозі вдається розкрити суперечності в позиції співрозмовника через зіткнення різних поглядів на предмет обговорення для досягнення істини. Із цього можна зробити висновок, що діалог, який допомагає пізнанню навколишнього середовища, є необхідністю прояву людського розуму й співіснування людей та є саме комунікацією.

Не можна оминати Аристотеля, Цицерона, М. Квінтіліана, які зробили вагомий внесок у становлення та розвиток комунікативної теорії й практики. Але антична думка – це лише перші кроки на шляху до осмислення людської комунікації як соціального феномену.

Середньовічні теоретики (І. Севільський, Ю. Руфіній, Г. Херовоск та ін.) спробували систематизувати знання з риторики. Відродження й Новий час приносять нове, демістифіковане розуміння людського спілкування. У центрі уваги постає вже не Бог, а людина. Особливого розвитку міжкультурна комунікація набула в післявоєнний період.

Класичне визначення міжкультурної комунікації дали російські вчені Є. Верещагін та В. Костомаров у праці "Мова та культура". Вони переконані, що при зустрічі представників різних культур кожен з них діє відповідно до своїх культурних норм.

Українські вчені (С. Абрамович, Л. Аза, О. Вишняк, Є. Головаха, В. Євтух, Н. Костенко, А. Ручка, Ю. Сасенко, Л. Скокова, В. Степаненко, М. Чикарькова, М. Шульга, Р. Шульга та ін.) досліджують проблеми мовленнєвої комунікації, соціокультурної ідентичності в етнонаціональному просторі сучасної України, етномовної диференціації, продукування культурних ідентичностей тощо.

Природа виникнення стереотипу сприйняття й упередження в міжкультурній комунікації лежить в об'єктивних умовах життя людей, для яких характерне багаторазове повторення одноманітних життєвих ситуацій. Процес формування стереотипів відбувається завдяки можливості людської свідомості закріплювати інформацію про однорідні явища, факти та людей у вигляді сталих ідеальних утворень. Стереотипи відображають суспільний досвід людей, загальне та повторюване в їх повсякденному житті, а сприйняття людьми один одного відбувається крізь призму вже сформованих стереотипів.

Визначено три основні концептуальних підходи до проблеми дослідження стереотипів: *психодинамічний, соціокультурний та когнітивний*. Формування й засвоєння стереотипів відбувається кількома шляхами: у результаті соціалізації й інкультурації; у процесі особистісного спілкування з найближчим оточенням; унаслідок обмеженості контактів та інформації; через засоби масової інформації. При цьому стереотипи не є сталими утвореннями, із часом вони трансформуються, відображаючи у своєму змісті істотні зміни в образі об'єкта стереотипізації, особливо в спілкуванні політичної й адміністративно-управлінської еліт.

У міжкультурній комунікації стереотипи тільки тоді бувають ефективними, коли використовуються як припущення про індивіда чи ситуацію (а не розглядаються як єдино істинна інформація про них), про причини та можливі наслідки своїх або чужих дій. Негативна сторона стереотипізації полягає в абсолютизації образу

групи, що не дає змоги виявити індивідуальні особливості окремої людини, а також при свідомому дотриманні людиною стереотипних суджень, що є ознакою негнучкості мислення та позиції щодо інших людей.

Учені розмежовують *стереотип* та *упередження*. Останнє позначає вороже ставлення до представників інших груп, їх культури та до будь-яких фактів, пов'язаних з їх діяльністю, поведінкою або соціальним статусом. Головним фактором виникнення та розвитку упередженості є нерівність у соціальних, економічних і культурних умовах життя різних спільнот. Упередження виникають як наслідок неповного чи спотвореного розуміння об'єкта, щодо якого формується думка, і частіше за все включені в культуру у вигляді нормативних заповітів.

Використання упереджень у міжкультурній комунікації має різні наслідки для людини. По-перше, наявність того чи іншого упередження серйозно спотворює для його носія процес сприйняття людей з інших етнічних або соціокультурних груп. По-друге, у середовищі людей, охоплених упередженнями, виникає неусвідомлюване відчуття тривоги та страху перед тими, хто для них є об'єктом дискримінації. По-третє, існування упереджень і заснованих на них традицій та практики дискримінації спотворює самооцінку об'єктів цих упереджень. Значній кількості людей нав'язується відчуття соціальної неповноцінності, і як реакція на це почуття виникає готовність до утвердження особистісної повноцінності шляхом міжетнічних та міжкультурних конфліктів. Найяскравіше це виявлено в міжкультурній комунікації політичної опозиційної еліти з провладною політичною й адміністративно-управлінською елітою.

Етноцентризм і мультикультуралізм. Для етноцентризму характерні погляди на світ крізь призму цінностей власної етнічної групи, що розглядається як еталон, основа для оцінювання та вироблення суджень про інші культури. Позитивним є те, що етноцентризм дає змогу несвідомо відокремити носіїв чужої культури від своєї, одну етнокультурну групу від іншої. У процесі міжкультурної комунікації сторонам, що взаємодіють, доводиться стикатися з необхідністю осмислення чужої культури, яка має свої особливості. Значення етноцентризму для процесу міжкультурної комунікації є неоднозначним. У цілому етноцентризм являє собою негативне явище, що виявляється в тенденції неприйняття всіх чужих етнічних груп при одночасному завищенні оцінки власної групи. Але при цьому він виконує корисну для групи функцію підтримання ідентичності та збереження цілісності групи. Очевидно, що на ступінь вираження етноцентризму найбільше впливають не стільки особливості культури, скільки соціальні фактори – соціальна структура та суб'єктивний характер міжетнічних відносин.

Центральною складовою в мультикультуралізмі є ідея гармонійної взаємодії різних етніч-

них та культурних груп населення в культурно-плюралістичному суспільстві. Існує кілька класифікацій дискурсу мультикультуралізму: політичний дискурс, у межах якого наводяться аргументи “за” і “проти” політики мультикультуралізму та відповідного способу управління; дискурс соціальної філософії, коли виникають питання стосовно соціального й політичного порядку та прав людини в умовах неоднорідності культури того чи іншого суспільства.

Культура в соціально-філософському дискурсі мультикультуралізму є не тільки тим, що відрізняє одну соціальну групу від іншої, а й розглядається як основа для формування ідентичності, необхідність прийняття ідеї рівнозначності культур. Невизнання значущості норм культури індивіда в межах іншої культури, що домінує в суспільстві, є виявом нерівності та несправедливості, що неприпустимо для соціальної практики мультикультуралізму.

Функціонування основних форм міжкультурної комунікації: аккультурації, культурної експансії, культурної дифузії, конфлікту культур та синтезу культур – також дає змогу розглядати міжкультурну комунікацію як соціальний феномен. Серед усіх форм прояву міжкультурної комунікації найзмістовнішою є синтез, який поєднує позитивний історичний та культурний досвід з новітніми тенденціями в розвитку сучасного світу, одночасно зберігаючи власний стрижень культури.

Варто бути обережним з використанням стереотипів та упереджень, зважаючи на сучасну ситуацію міжкультурних контактів. Людина повинна усвідомлювати їх вплив на ефективність міжособистісної й міжкультурної комунікації, оскільки стереотипи та упередження здатні утворювати непередбачувані наслідки, породжені їх єдністю з рядом конкретно-історичних соціальних детермінант. Явище етноцентризму є нормою повсякденного функціонування суспільства й органічною складовою соціального порядку й миру, тому в міжкультурній комунікації він відіграє неоднозначну роль: позитивний аспект полягає в підтриманні ідентичності та збереженні цілісності етнічних груп, а негативний – у неприйнятті чужих етнічних груп. Своєрідним синтезом позитивних та негативних аспектів етноцентризму є мультикультуралізм, що утверджується як фактор єдності індивідуальної й соціальної свободи людини та ознаки культурного розмаїття соціуму.

На сьогодні можна виокремити такі суперечності міжкультурної комунікації: між глобальним та локальним; між традиціями й новаціями; між посиленням національної ідентичності та набуттям маргінального статусу індивідом; між індивідуальними й соціальними цінностями; а також релігійні суперечності, що загострюються на тлі глобалізації культури.

Аналіз соціокультурних проектів постіндустріального суспільства свідчить, що в основі багатьох з них лежить спроба побудови гармонійного розвитку суспільства постіндустріального

типу, яке розвивається завдяки таким параметрам: рівень динаміки продуктивних сил; послідовне сходження суспільства на новий рівень технологічного розвитку; зміна характеру діалогу не лише між культурами, а й між представниками різних культур; співвідношення "скутості" та свободи людини; зростання значення психологічного й морального стану суспільства тощо.

У межах глобалізації зростає міжнародний діалог культур. Міжнародний культурний діалог посилює взаєморозуміння між народами, дає можливість кращого пізнання власного національного обличчя. Якщо раніше здавалося, що культури Сходу й Заходу не взаємно переплітаються, сьогодні з'являються нові точки дотику та взаємовпливу. Культури взаємодоповнюють і збагачують одна одну. Глобалізація й глобальні проблеми сприяють діалогу культур.

Проблеми відкритості до діалогу та взаєморозуміння в сучасному світі набувають глибинного характеру. Однак для взаєморозуміння та ведення діалогу необхідна так звана "крос-культурна грамотність" (розуміння чужої культури), а це тягне за собою розгляд таких аспектів, як: усвідомлення відмінностей у звичаях, культурних традиціях, цінностей, вірувань, властивих різним народам, здатність побачити спільне та відмінне між різноманітними культурами й поглянути на культуру власного співтовариства очима інших народів.

Однак, для того, щоб розуміти мову чужої культури, людина має, насамперед, бути відкритою до культури власного народу. Діалог культур призводить до углиблення культурного саморозвитку, до взаємозбагачення за рахунок іншого культурного досвіду, як у межах певних культур, так і в масштабах світової культури. Такий процес забезпечить оптимальну взаємодію між народами й культурами та буде відбуватися в інтересах кожної зі сторін міжкультурних комунікацій.

При цьому необхідно враховувати, що в кожній культурі свій власний стиль, свої індивідуальні характерні риси. Проте ХХІ ст. яскраво продемонструвало глобальність економіки, глобальними стали загрози світової безпеки, і, на наш погляд, система культурних цінностей теж неминуче стає такою.

Відмінною рисою сучасного простору є відкритість. Тут можна побачити активну комунікативну діяльність (авіасполучення, культурні інститути, спорт, освіта, кіберпростір та інші вектори комунікації), яка поширюється по всьому світу, як на міжособистісному рівні, так і на рівні держав. Той, хто всіляко відмежовується від інших, приречений на ізоляцію, бідність і відсталість.

Особливо актуальною в межах процесу глобалізації стала проблема "мультикультуральна", оскільки вона охоплює не тільки ті регіони, які перебувають на жвавих перехрестях культурного руху, нових інформаційних і технологічних передумов, а й менш розвинутих країн, інтерес до культур яких зростає щодня.

Сучасний "мультикультурний" проект тяжіє до нових культурних контекстів, "претендує на

специфічне вираження та обґрунтування плюралістичної соціальної парадигми", яка зачіпає різні аспекти культури. Цей проект реалізується в різних галузях науки. До безперечних досягнень мультикультуралізму можна зарахувати такі риси: збереження й підтримку культурного різноманіття; відмову від расових та інших забобонів, ксенофобії; зниження напруженості суспільства й держави; виховання терпимості та поваги до "інших". Водночас не можна не враховувати суперечливості та складності мультикультуралізму, особливо в умовах глобалізації.

Аудіовізуальні технології значно розширюють можливості реалізації міжкультурних комунікацій, оскільки "включають" у процес культурного спілкування величезні маси представників різних культур. Ознайомлення з іншими культурними практиками закономірно приводить до ідеї утвердження унікальності власної культури, ідеї, яка може призвести до несподіваних і далеко не завжди позитивних реакцій і сценаріїв поведінки.

Постіндустріальне суспільство змінює канали міжкультурних комунікацій, які стають під впливом аудіовізуальних технологій більш різноманітними, з'являються нові вектори й канали міжкультурних комунікацій, трансформують традиційну складову культурного простору, яка в умовах глобалізації стає активним учасником міжкультурних взаємодій. Так, наприклад, змінюється процес утворення в ході трансформації інформаційних технологій.

Моральна культура є обов'язковим атрибутом будь-якої значущої соціокультурної взаємодії на рівні міжособистісного контакту та діалогу культур і цивілізацій. Як фактор, що характеризує цю взаємодію і його результат одночасно, моральна культура визначає кодекс, стиль та норми внутрішньогрупового спілкування.

IV. Висновки

Таким чином, проведений аналіз дає змогу сформулювати такі висновки.

Основною метою комунікації має стати взаєморозуміння носіїв культури та толерантність щодо індивідуальних рис кожної культури окремо.

Цей процес має супроводжуватись розширенням полікультурного мислення сучасної людини.

Найважливішим ідеалом в інформаційному просторі сучасної культури є духовність, моральність, культуротворчість й особистісне зростання, які допоможуть подолати труднощі в трансформації культурно-комунікативного поля.

Діалог культур сприяє їх продуктивному розвитку, збагачуючи ціннісний зміст кожної конкретної культури та зміцнюючи її моральний аспект.

Моральна культура на практиці втілюється в моральній творчій силі кожної людини. Ця сила має на увазі процес творення себе, регулювання суспільних відносин відповідно до моральних пріоритетів, існуючих у цих культурно-історичних умовах.

Такі процеси, як зміна векторів і механізмів міжкультурних комунікацій, становлення, розвиток та підтримка соціально-комунікативного поля, вза-

емодія соціальних суб'єктів при вирішенні важливих для суспільства проблем, а також прагнення до взаємного партнерства, взаєморозуміння й діалогу, можна виділити найважливішими пріоритетами наукових досліджень проблематики статті.

Список використаної літератури

1. Богдан С.П. Мовний етикет українців: традиції і сучасність / С.П. Богдан.
2. Бондырева С.К. Толерантность (введение в проблему) / С.К. Бондырева, Д.В. Колесов. – М., 2003.
3. Гулевич О.А. Атрибуция: общее представление, направление исследований, ошибки / О.А. Гулевич, И.К. Безменова. – М., 1998.
4. История ментальностей: Историческая антропология. – М., 1996.
5. Оконешникова А.П. Межэтическое восприятие и понимание людьми друг друга / А.П. Оконешникова. – Пермь, 1999.
6. Пиз А. Язык разговора / А. Пиз, А. Гарнер. – М., 2001.
7. Сергеев А.М. Коммуникация в культуре / А.М. Сергеев. – Петрозаводск, 1996.
8. Фоли Дж. Энциклопедия знаков и символов / Дж. Фоли. – М., 1997.
9. Холл Э. Как понять иностранца без слов / Э. Холл. – М., 1995.
10. Geertz C. The Interpretation of Cultures / C. Geertz. – N. Y., 1993.

Стаття надійшла до редакції 25.04.2013.

Ларина Н.Б. Межкультурная коммуникация и особенности ее проявлений

В статье анализируются проявления межкультурной коммуникации и обосновывается собственное мнение относительно такого вида общения.

Ключевые слова: межкультурная коммуникация, культурная идентичность, культурно-коммуникативное пространство.

Larina N. Intercultural communication and the features of its manifestations

The author of the article analyses the displays of intercultural communication and grounds own opinion in relation to such type of intercourse.

The author of the article analyses the aspects of intercultural communication and proves the particular point of view regarding such nature of communication. The article examines the conceptual ground of communication theory and practice, as well as the nature of origin of perception stereotype and prejudice in intercultural communication. With a view to the profound disclosure of the notion of stereotype there are the following ways for formation and adoption of stereotypes:

1. *As the result of socialization and enculturation;*
2. *In the process of personal communication with the circle of closest people;*
3. *As the result of limitation of contacts and information;*
4. *Through mass media.*

The article separates the notions of stereotype and prejudice. The latter is defined as a hostile attitude towards the representatives of other groups, their culture and to any other factors, connected to their activity, behavior or social status. Prejudices emerge as the result of incomplete or perverted understanding of the object regarding which the opinion is shaped and most often are included into the culture as normative testament. Apart from that, the article brings forward the notions of ethnocentrism and multiculturalism, where ethnocentrism is characterized by an outlook on life through the lense of values of the particular ethnic group, which is considered as the standard, meanwhile, multiculturalism is characterized by the idea of harmonic cooperation of different ethnic and cultural communities in cultural pluralistic society.

The article concludes that:

1. *The main goal of communication should be reciprocal understanding of culture beams and tolerance to the individual features of each culture in particular. This process must be accompanied by the expansion of multicultural mentality of modern people.*

2. *The most important ideals in information space of the modern culture are spirituality, morality, creativity culture and personal growth. Dialogue of cultures contributes to their efficient development.*

3. *Moral culture in practice crystallizes in the moral creative strength of each person. This strength foresees the process of self cultivation, regulation of social relations in accordance with the moral priorities in the particular cultural and historic conditions.*

Key words: intercultural communication, cultural identity, in a civilized manner communicative space.

УДК 658(075.8)

І.А. Сенчакандидат педагогічних наук, доцент
Одеський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентіві України**ОЦІНЮВАННЯ РИЗИКІВ СОЦІАЛЬНОГО ПРОЕКТУ**

У статті досліджено існуючі методи оцінювання ризиків проектів, виявлено проблеми їх практичного застосування, проведено аналіз можливостей їх використання в соціальному проектуванні.

Ключові слова: оцінювання проектних ризиків, проектування в соціальній сфері, ризики соціальних проектів.

I. Вступ

Головною метою будь-якого соціального проекту є створення вигод для суспільства, тобто позитивний соціальний ефект. Як соціальні вигоди від реалізації проектів у суспільному секторі можуть виступати такі соціально значущі результати, як зниження рівня безробіття або злочинності, створення нових високооплачуваних робочих місць, зміни у структурі зайнятості населення, розширення спектра соціальних послуг або зниження їх вартості тощо.

Проте, незважаючи на значущість соціального ефекту проектів, слід враховувати, що соціальні проекти є інвестиційними, і головним інвестором для них зазвичай виступає держава. Тому оцінювати доцільність реалізації соціальних проектів необхідно за державно прийнятими методиками та стандартами.

У Законі України "Про інвестиційну діяльність" зазначається, що пріоритетними для державного інвестування є проекти, що передбачають задоволення суспільних потреб у соціальній сфері, створення нових робочих місць для громадян, які потребують соціального захисту; зокрема які планується реалізувати в галузі освіти, культури, охорони культурної спадщини, охорони навколишнього середовища і здоров'я. У Законі вказується, що державна підтримка для розроблення або реалізації інвестиційних проектів надається виключно після оцінювання їх ефективності, яка проводиться згідно з критеріями, встановленими Кабінетом Міністрів України [8].

Процедуру проведення експертизи інвестиційних проектів, для яких може бути надана державна підтримка, та критерії оцінювання їх доцільності визначає постановою Кабінету Міністрів України "Порядок та критерії оцінки економічної ефективності проектних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних проектів", а розрахунок критеріїв ефективності здійснюється згідно з "Методичними рекомендаціями з розроблення інвестиційного проекту, для реалізації якого може надаватися державна підтримка", затвердженими наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України.

У зазначених методичних рекомендаціях вказується, що прийняття рішення про доцільність реалізації інвестиційного проекту, у тому числі й у соціальній сфері, здійснюється за умов урахування при оцінюванні ефективності проекту всіх факторів ризику – політичних, соціальних, технологічних, економічних, ринкових тощо. Проектна пропозиція повинна містити аналіз ступеня всіх можливих для соціального проекту ризиків, причому у формі передбачуваного ризику [7]. Отже, за вимог нормативних документів постає проблема кількісного оцінювання ризиків інвестиційних проектів у соціальній сфері.

Проблемам впровадження методології проектного управління в соціальну сферу присвячено праці С. Бушуєва, В. Воропаєва, У. Дункана, А. Левіна, І. Мазура, В. Рача, В. Шапіро та інших науковців. Проблеми аналізу ризиків інвестиційних проектів висвітлено у працях таких учених, як Г. Бардиш, В. Верба, М. Голованенко, В. Кравченко, Н. Машина, А. Шегда та ін.

На сьогодні розроблено кілька підходів до соціального проектування, виокремлено структурні складові соціального проекту, ретельно розглянуто проблеми цілевстановлення в соціальному проектуванні, виявлено оптимальні схеми реалізації соціального проекту та його фінансування, формування проектної команди та організації діяльності учасників проекту, описано проведення в рамках соціального проектування соціальних досліджень тощо.

У працях, присвячених проведенню аналізу ризиків інвестиційних проектів, класифіковано проектні ризики, розроблено численні методи їх якісного та кількісного оцінювання, описано схему проведення аналізу проектних ризиків і методи управління ними. Проте в наявних працях питання кількісного оцінювання ризиків соціальних проектів не розглядається, що й зумовило вибір теми статті.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити існуючі методи кількісного аналізу ризиків інвестиційних проектів та оцінити можливості їх застосування у соціальному проектуванні.

III. Результати

На сьогодні науковці виокремлюють такі групи методів кількісного оцінювання ризиків

підприємницької діяльності: ймовірно-статистичні, що передбачають оцінювання ймовірностей виникнення ризикових подій та відносних ймовірностей розвитку відповідних процесів на основі наявних статистичних даних або знань про їх закони розподілу; теоретико-ймовірнісні, які застосовуються за умов відсутності статистичної інформації та засновуються на використанні математичних моделей; евристичні, які передбачають використання експертних оцінок та методів і моделей теорії нечітких множин [2].

Аналіз проектних ризиків проводиться з цілями: формування в особи, яка приймає рішення про проект, цілісної картини про досліджувану соціально-економічну систему; ранжування ризиків за ступенем впливу на ключові показники ефективності діяльності системи; зіставлення альтернативних проектів, варіантів дій, технологій тощо; створення баз даних для систем підтримки прийняття управлінських рішень; обґрунтування заходів щодо зниження ризиків [2].

Найпоширенішими на сьогодні методами кількісного оцінювання ризиків інвестиційних проектів є: метод корегування ставки дисконту, аналіз чутливості критеріїв ефективності (*NPV*, *IRR*, *PI* тощо), метод аналізу сценаріїв, метод Монте-Карло (імітаційне моделювання) тощо. При цьому виділяють дві складові ризику інвестиційного проекту: чутливість показників його ефективності до змін значень ключових розрахункових параметрів та величину діапазону змін цих параметрів, що позначає їх ймовірнісний характер [9]. Тому всі методи аналізу ризиків інвестиційних проектів базуються на визначенні теперішньої вартості інвестицій і грошових надходжень та ймовірнісних підходах.

Метод корегування ставки дисконту є найпоширенішим серед практиків методом оцінювання ризиків інвестиційних проектів завдяки простоті використання. Цей метод передбачає зведення майбутніх грошових потоків до теперішнього часу, при цьому інвестиційні ризики враховуються за рахунок включення премії за кожен вид ризику проекту в ставку дисконтування. Відповідно, всі показники ефективності проекту розраховуються з урахуванням премії за ризик.

Суттєвими недоліками цього методу є такі: метод не дає змоги оцінити ймовірнісний розподіл майбутніх грошових потоків, оскільки не надає про них ніякої інформації; враховує зміну тільки одного показника – ставки дисконту, що істотно обмежує моделювання різних варіантів розвитку подій; методика розрахунку дисконтованих грошових потоків зумовлює зростання значущості ризику в часі, що не можна вважати коректним, оскільки для більшості проектів рівень ризикованості, навпаки, знижується до кінця їх реалізації [9]. Зауважимо також, що всі ризики присутні у ставці дисконтування одночасно, тому оцінити кожен із ризиків окремо неможливо, тим більше визначити їх рівень та граничні значення.

Застосування методу корегування ставки дисконту для кількісного оцінювання ризиків соціальних проектів вбачається дуже проблематичним, оскільки соціальна ставка дисконту розраховується за принципово іншими міркуваннями, ніж ставка дисконту комерційних проектів.

Якщо визначення соціальної ставки дисконту здійснюється за моделлю міжчасових переваг (*SPTTR*), то в неї вже враховано основний ризик для суспільства – ризик недожиття; якщо за моделлю соціальної альтернативної вартості капіталу (*SOC*) – враховано ризик неефективності інвестицій залежно від галузевої специфіки. Тому додавання премії за будь-який інший ризик до соціальної ставки дисконтування призведе до її значного збільшення, що, у свою чергу, невиправдано знизить прогнозні значення критеріїв ефективності соціального проекту.

Аналіз чутливості критеріїв ефективності проекту полягає у дослідженні залежності від ключових параметрів, що беруть участь у розрахунках відповідного критерію.

Застосування методу передбачає: розрахунок базової моделі на основі припустимих значень вхідних параметрів проекту, що є основою для подальшого порівняння; оцінювання впливу зміни одного параметра проекту при незмінності всіх інших на певний критерій ефективності, отримання нової моделі проекту і розрахунок величини її відхилення від базової [1].

Метод надає вичерпну ілюстрацію впливу окремих вихідних параметрів проекту на кінцевий результат, дає змогу сформувати найкращу схему проекту в умовах обмежених фінансових ресурсів, відрізняється простотою розрахунків і може бути легко реалізований у середовищі *MS Excel* [3].

Очевидними достоїнствами цього методу є також: можливість ранжування параметрів проекту за ступенем їх впливу на відхилення показників ефективності; визначення критичного значення для кожного з параметрів; можливість застосування для порівняння альтернативних проектів. Проте набір ключових параметрів залежить від конкретної спрямованості проекту й значною мірою визначається особистим сприйняттям ризикової ситуації аналітика або експерта проекту, що призводить до певної суб'єктивності оцінок [3]. Іншою проблемою проведення подібного аналізу є неможливість з однаковою мірою достовірності подати всі значення змінних параметрів, що використовуються у розрахунках [1].

У випадку застосування методу аналізу чутливості при оцінюванні ризиків соціального проекту слід також враховувати, що зміна в часі більшості показників соціальних процесів виражається нелінійними функціями (найчастіше експоненційною, логарифмічною, показниковою тощо), тому швидкість їх змін і, відповідно, вплив на критерії ефективності проекту буде нерівномірним, а отже, постає проблема коректного вибору границі змін ключових па-

раметрів або проведення аналізу окремо для різних часових періодів у рамках життєвого циклу проекту.

Крім того, вибір змінних параметрів для аналізу суттєво обмежується ступенем їх стохастичності; використовувати параметри з високим ступенем невизначеності, для яких можливо отримати за оцінками експертів лише інтервал або область можливих значень, у цьому виді аналізу дуже проблематично.

Зауважимо також, що метод аналізу чутливості не враховує взаємозв'язків між обраними для розрахунків ключовими параметрами, що у випадку соціальних проектів навряд чи припустимо, оскільки всі показники соціальних процесів зазвичай мають тісний взаємозв'язок. Хоча існує думка, що для невеликих проектів, які не мають параметрів із високим ступенем чутливості і низькою прогнозованістю, це не створює проблеми [1].

Метод аналізу сценаріїв, на відміну від попередніх, дає змогу поєднати дослідження чутливості критеріїв ефективності проекту з аналізом ймовірностей їх відхилень від базової моделі.

Метод передбачає врахування всіх можливих змін параметрів проекту у множині сценаріїв, кожний з яких передбачає використання тільки одного значення кожного параметру, що тожтожно проведенню множини аналізів чутливості. Застосування методу для оцінювання ризиків дає змогу отримати не тільки множину відхилень від базової моделі, але і їх ймовірність [1].

На жаль, для практичного використання найчастіше рекомендується метод аналізу декількох альтернативних сценаріїв проекту (зазвичай трьох – базового, оптимістичного та песимістичного), при цьому ймовірність реалізації певного сценарію отримується за оцінками експертів [1; 2; 4; 5]. Такий спосіб проведення аналізу сценаріїв є, безперечно, менш трудомістким, але при цьому нівелюються всі достоїнства методу порівняно з попереднім – аналізом чутливості.

Щодо застосування методу аналізу сценаріїв у соціальному проектуванні слід врахувати, що він не позбавлений основних недоліків попереднього методу, проте у випадку аналізу множини сценаріїв дає змогу використовувати параметри з високим ступенем невизначеності й отримувати ймовірнісний розподіл значень для критеріїв ефективності проекту.

Кількісне оцінювання проектних ризиків за методом імітаційного моделювання передбачає створення множини сценаріїв проекту, кожний із яких враховує одне із можливих значень змінних параметрів проекту, у результаті чого отримується інформація про вплив ризикових факторів проекту на показники його ефективності у вигляді ймовірнісного розподілу [3].

Значення змінних параметрів проекту отримуються за результатами прогнозів, якщо наявна відповідна статистична інформація, та за результатами експертних оцінок – якщо така

інформація відсутня. Отже, метод дає змогу використовувати при аналізі ризиків показники з будь-яким ступенем невизначеності. Практично вхідні дані для моделювання отримуються зазвичай за методом Монте-Карло, що передбачає наявність інформації про розподіл можливих значень параметрів проекту.

Одним із головних достоїнств цього методу є врахування в процесі моделювання взаємозв'язків між змінними параметрами, включеними у модель. Взаємопов'язані параметри моделюються так, що в результаті вибору одного з них значення іншого обиралося із діапазону, зумовленого змодельованим значенням першого [9].

Застосування саме цього методу в соціальному проектуванні дає змогу:

- кількісно оцінити більшість факторів ризику соціального проекту через використання відповідних вхідних параметрів навіть з високим ступенем невизначеності;
- врахувати нелінійність змін у часі показників розвитку соціальних процесів;
- досліджувати вплив на показники ефективності проекту взаємопов'язаних параметрів, навіть якщо зазначені взаємозв'язки мають стохастичний характер та не можуть бути змодельовані в об'єктивному експерименті;
- аналізувати комбінований вплив ризиків на ефективність проекту і наслідки нагромадження ризиків;
- оцінити ймовірнісний розподіл майбутніх грошових потоків, причому окремо за кожним із них, що дає змогу визначити вплив ризику на соціальну, бюджетну й комерційну складові ефективності соціального проекту окремо.

Останнє є найбільш важливим у випадку, коли реалізація проекту передбачає його фінансування із кількох джерел.

Слід зазначити також, що імітаційна модель є багатоцільовою, тому її використання не обмежується оцінюванням впливу ризиків на ефективність проекту.

У соціальному проектуванні побудована імітаційна модель при застосуванні відповідних математико-статистичних та оптимізаційних методів дає змогу: визначити ймовірність досягнення запланованого результату для кожного із учасників проекту; оцінити частку впливу кожного із факторів ризику окремо, визначити його граничне значення і ранжувати ризики за ступенем значущості впливу на проект.

Крім того, тільки за допомогою імітаційної моделі можна проаналізувати вплив ризиків на строки реалізації проекту та перевірити дієвість запланованих заходів щодо їх нейтралізації.

Побудована імітаційна модель може використовуватися не тільки в попередній експертизі проектів, але й протягом усього їх життєвого циклу для оцінювання можливих відхилень від планових показників, що особливо важливе для соціальних проектів, оскільки саме вони відрізняються від комерційних високим ступе-

нем залежності від зовнішніх факторів, зокрема від мінливих думок соціального оточення.

Недоліками імітаційного моделювання вчені вважають складність і трудомісткість процедури моделювання, що зумовлює необхідність залучення досвідчених фахівців відповідного профілю і додаткове витрачання коштів [2–4]. Проте трудомісткість на сьогодні знижується завдяки використанню спеціальних програмних засобів, як, наприклад, *CrystalBall*, *MS Project Expert*, *Risk* тощо; для невеликих соціальних проектів з обмеженою кількістю вхідних параметрів з успіхом може використовуватися навіть стандартний пакет *MS Excel*.

Отже, єдиним недоліком цього методу слід визнати застосування досить складних математичних методів і, як наслідок, необхідність доручення побудови моделі досвідченим фахівцям.

Оцінювання проектних ризиків за методами теорії нечітких множин застосовується за умов відсутності даних про закони розподілу параметрів проекту або неоднорідності цих параметрів. Відповідно, передбачається, що всі вхідні параметри проекту є трикутними нечіткими числами або трикутними нечіткими послідовностями.

При цьому трикутне нечітке число може бути інтерпретоване як інтервальна оцінка параметру, що містить його мінімальне, найбільш очікуване й максимальне значення. Таки чином, здійснюється перехід від поняття “ймовірність” до понять “очікуваність” та “можливість” [6]. Останнє дає змогу оперувати приблизними знаннями або експертними оцінками параметрів проекту без урахування їх ймовірнісних розподілів.

Якщо існує можливість привести показники ефективності проекту до трикутного вигляду, здійснюючи розрахунки за значущими точками нечітких вхідних параметрів, то ефективність проекту з урахуванням ризиків можна розрахувати на основі аналітичних співвідношень.

Головним достоїнством цього методу для соціального проектування є можливість врахування таких факторів, для яких неможливо підібрати закон розподілу з необхідною точністю; отже, саме він дасть змогу кількісно оцінити всі передбачені ризики соціального проекту.

Іншою важливою перевагою методу для соціальних проектів, які зазвичай передбачають кілька джерел фінансування і множину прогнозованих різнопланових результатів, є можливість нечіткого опису умови, за якою проект буде визнано ефективним. Тобто оцінювання проекту у нечітких умовах здійснюється завдяки сполученню цілей і обмежень. Так, проект може бути визнано ефективним за умов його комерційної збитковості, якщо величина очікуваного соціального ефекту відповідає вимогам інвесторів. Також метод дає змогу аналізувати комбінований вплив ризиків на ефективність проекту і наслідки нагромадження ризиків.

Проте слід зазначити, що оцінювання ризиків соціального проекту за методами теорії нечітких множин не враховує нелінійність змін у

часі показників розвитку соціальних процесів і взаємозв'язки між обраними для розрахунків ключовими параметрами, що знижує її значущість для соціального проектування. Крім того, у цьому випадку неможливо визначити найвпливовіший для соціального проекту фактор ризику.

Недоліками застосування нечіткого аналізу ризиків у соціальному проектуванні слід також вважати, як і у випадку імітаційного моделювання, складність і трудомісткість процедури оцінювання. Хоча автором методу О.О. Недосекиним пропонується комп'ютерна програма-калькулятор для проведення відповідних розрахунків, але її використання можливе тільки за умов проведення цих розрахунків фахівцем у галузі теорії нечітких множин.

IV. Висновки

Кількісний аналіз ризиків соціальних проектів визначається сучасними нормативними документами як необхідна їх складова; оцінювання ефективності проекту також має здійснюватися з урахуванням всіх факторів ризику. Головною метою зазначеного аналізу є встановлення та надання інвесторам, потенційним партнерам або учасникам проекту даних, необхідних для прийняття рішення щодо доцільності участі у проекті.

Огляд методів кількісного оцінювання проектних ризиків, їх достоїнств і недоліків, та аналіз їх прийнятності в соціальному проектуванні дає змогу дійти висновку, що в теорії та практиці універсальних методів, які можуть використовуватися для будь-якого соціального проекту, не існує. Потенційні інвестори та розробники проекту повинні вміти обирати методи з урахуванням конкретних умов реалізації проекту, витрат часу й коштів, масштабу соціального проекту, його стратегічних характеристик. А отже, оцінювання ризиків масштабних соціальних проектів, спрямованих на вирішення високо значущих соціальних проблем, пов'язаних з тривалим терміном отримання результатів, викликає серйозні труднощі та необхідність пошуку компромісу між можливими збитками внаслідок неточності результатів оцінювання і прогнозування й витратами на їх удосконалення.

Враховуючи важливість проблеми, необхідні подальші наукові розробки щодо вдосконалення методів і методик врахування ризиків при оцінюванні ефективності соціальних проектів.

Список використаної літератури

1. Верба В.А. Проектний аналіз : підручник / В.А. Верба, О.А. Загородніх. – К. : КНЕУ, 2000. – 322 с.
2. Вишняков Я.Д. Общая теория рисков : учеб. пособ. для студ. высш. учеб. завед. / Я.Д. Вишняков, Н.Н. Радаев. – 2-е изд., испр. – М. : Академия, 2008. – 368 с.
3. Клименко С.М. Обґрунтування господарських рішень та оцінка ризиків : навч. посіб. / С.М. Клименко, О.С. Дуброва. – К. : КНЕУ, 2005. – 252 с.

4. Мазур И.И. Управление проектами : учеб. пособ. для студ., обучающихся по спец. "Менеджмент организаций" / И.И. Мазур, В.Д. Шапиро, Н.Г. Ольдерогге, А.В. Полковников ; под общ. ред. И.И. Мазура и В.Д. Шапиро. – 6-е изд., стер. – М. : Омега-Л, 2010. – 960 с.
5. Машина Н.И. Экономический риск и методы його вимірювання : навч. посіб. / Н.И. Машина. – К. : Центр навчальної літератури, 2003. – 188 с.
6. Недосекин А.О. Методологические основы моделирования финансовой деятельности с использованием нечетких множеств : автореф. дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.10 / А.О. Недосекин. – М., 2011. – 48 с.
7. Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення інвестиційного проекту, для реалізації якого може надаватися державна підтримка [Електронний ресурс] // Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 13.11.2012 р. № 1279. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ME121379.html.
8. Про інвестиційну діяльність [Електронний ресурс] // Закон України від 18.09.1991 р. № 1560-XII. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1560-12>.
9. Старостина А.О. Ризик-менеджмент: теорія та практика : навч. посіб. / А.О. Старостина, В.А. Кравченко. – К. : Політехніка, 2004. – 200 с.

Стаття надійшла до редакції 01.04.2013.

Сенча И.А. Оценка рисков социального проекта

В статье исследованы существующие методы оценки рисков проектов, выявлены проблемы их практического использования, проанализирована возможность их использования в социальном проектировании.

Ключевые слова: оценка проектных рисков, проектирование в социальной сфере, риски социальных проектов.

Sencha I.A. Risk assessment of the social project

The article studies the current methods of quantitative risks assessment of projects such as: probabilistic-statistical envisaging the assessment of probabilities of origin of risk events and relative probabilities of development of corresponding processes on the basis of present statistical data or knowledge about their laws of distribution; probability-theoretic that are applied in the absence of statistical information and are based on the usage of mathematical models; heuristic, requiring the usage of expert judgments and methods and models of the theory of fuzzy sets.

The problems of practical application of such widespread current methods of quantitative risks assessment of investment projects as: adjustment method of the discount rate, the sensitivity analysis of performance criteria (NPV, IRR, PI, etc.) the method of scenario analysis, Monte Carlo (imitating modelling), the method of fuzzy assessment of key parameters and performance criteria are detected.

The analysis of their using in social projection with regard to such specific features of social projects as: a significant amount of risk and the necessity of using input parameters with a high degree of uncertainty; the nonlinearity of changes over time indicators of development of social and economic processes, the necessity to assess the impact of interrelated parameters on indicators of efficiency of the project, even if such interactions are stochastic in nature and cannot be modelled in the objective experiment; the necessity of analyzing of combined impact of risks on project efficiency and consequences of the risk accumulation, the assessment requirements of the probability distribution of future cash flows, separately for each of them, that is to determine the impact of risk on the social, fiscal and commercial components of social projects separately.

It is concluded that a risk assessment of scale social projects, aimed at solving highly relevant social problems, related to the protracted term of receipt of results, causes serious difficulties and the necessity for finding a compromise between the possible loss because of the inaccuracy of the evaluation results and prediction and the cost of improving them.

Key words: estimation of the projects risks, projection in the social sphere, social projects risks.

УДК 614.2(477):658.2

О.А. Скрипник

кандидат наук з державного управління,
заступник начальника управління охорони здоров'я Кіровоградської облдержадміністрації

ЕВОЛЮЦІЯ ПРИНЦИПІВ ФОРМУВАННЯ ТА ПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

У статті відображено основні теоретичні засади процесу державного управління (ДУ) у сфері охорони здоров'я (ОЗ) в Україні, проаналізовано поняття “державне управління” і “державне регулювання”, які на сучасному етапі розвитку науки дуже часто використовуються для визначення певного виду діяльності держави. Виходячи з цього, розглядаючи еволюцію принципів формування та прийняття державно-управлінських рішень, запропоновано варіант застосування правових засад переходу від ДУ до державного регулювання (ДР) та територіального керівництва процесами в системі ОЗ в Україні.

Ключові слова: державне управління, державне регулювання, сфера охорони здоров'я.

I. Вступ

Процес державного управління всіма сферами суспільної діяльності уявляється доволі консервативною системою, в основу якої закладено чітке виконання функцій ДУ (планування, координація, організація, прогнозування, мотивація, контроль) за основними напрямками (державотворення, розроблення й реалізація державної політики), формами (нормативно-правова, організаційно-розпорядча, програмно-цільова) та етапами (цілепокладання, визначення функцій, реалізація функцій, побудова структури органів державної влади).

Відповідно до теорії систем, система державного управління у сфері охорони здоров'я не є незмінною, абсолютною, для неї характерні суперечності й конфлікти, вона переживає періоди зародження, становлення, розвитку й занепаду. Час є також неодмінною характеристикою цієї системи. У ній постійно виникають внутрішні недоречності, що є результатом суперечностей і конфліктів. Частина й ціле, компонент і система, безперервне й тимчасове, функція і структура, зовнішнє й внутрішнє, організація й дезорганізація – далеко не повний перелік суперечливих сторін відносин, притаманних цій системі й породжених державно-управлінськими відносинами. Стосовно цього, на нашу думку, найбільший інтерес для суспільства становить розгляд можливості застосування більш гнучких варіантів впливу шляхом проведення інституційних і структурно-функціональних перетворень у галузі охорони здоров'я, як найбільш незахищеної та такої, що потребує системних перетворень, галузі суспільства.

Система державного управління у сфері охорони здоров'я належить до організованих систем як єдина, цілісна, державна, що складається із численних взаємопов'язаних елементів, структур, служб має свою внутрішню структуру, елементи якої перебувають між собою у взаємодії, має внутрішні й зовнішні зв'язки та функціонує для досягнення певної цілі (у системі охорони здоров'я – це збереження і зміцнення здоров'я).

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати еволюцію принципів формування та прийняття державно-управлінських рішень у сфері ОЗ в Україні.

III. Результати

За результатами структурно-функціонального обстеження системи ДУ в сфері ОЗ в Україні запропоновано нові структуру та функціональні характеристики суб'єктів цієї системи й основні системоутворювальні елементи таких перетворень (рис.).

Нову структуру та функціональні характеристики суб'єктів системи становлять: дієве функціонування системи багатоканального фінансування галузі (1) із запровадженням системи обов'язкового загальнодержавного медичного страхування (ОЗМС); проведення послідовних і глибоких інституційних та структурних галузевих перетворень (2) на всіх рівнях надання медичної допомоги; зміна порядку фінансування медичних закладів із переходом від кошторисного фінансування до фінансування конкретних послуг, наданих закладом ОЗ, у вигляді державного замовлення на підставі договорів (3); застосування методу “глобального бюджету” залежно від структури й обсягів наданої медичної допомоги (4); активізація залучення медичних послуг сектору приватної медицини (5); активізація діяльності системи самоврядних громадських та професійних інститутів (6); створення дієвої системи формування здорового способу життя (7) [3].

Проте, за чинної системи ДУ в сфері ОЗ необхідно підготувати відповідну законодавчу та нормативну базу, яка б внесла відповідні зміни до Конституції України, Бюджетного кодексу України, Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про місцеві адміністрації” тощо. Ці перетворення необхідно упорядкувати з Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2015 року, якою визначено створення конкурентоспроможних регіонів і самодостатніх територіальних громад для забезпечення територіально цілісного та збалансованого розвитку.

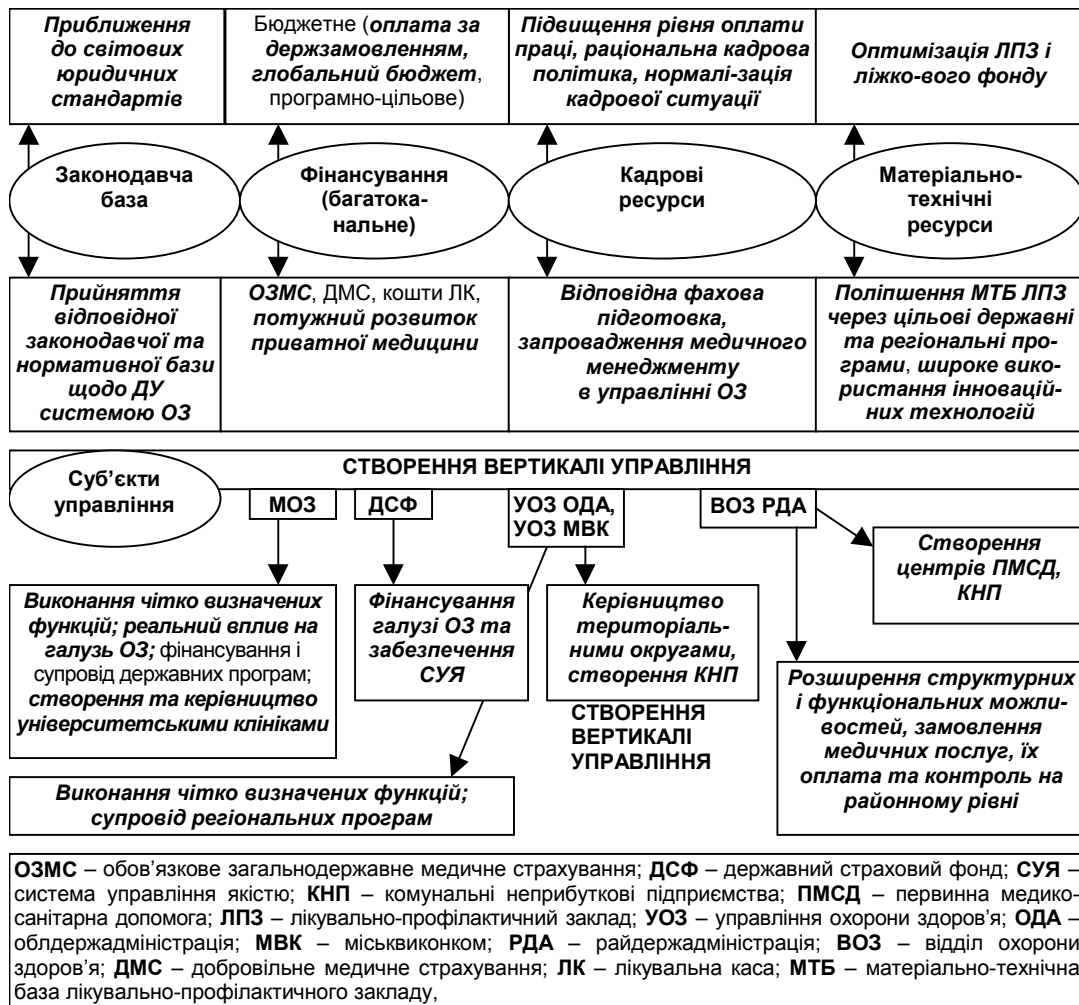


Рис. Результати структурно-функціонального обстеження системи ДУ в сфері ОЗ в Україні (авторська пропозиція вказана курсивом)

Тому, розглядаючи еволюцію принципів формування та прийняття державно-управлінських рішень, пропонується варіант застосування правових засад переходу від ДУ до державного регулювання (ДР) та територіального керівництва процесами в системі ОЗ в Україні. Саме ДР системою ОЗ в Україні передбачає створення динамічної й оперативно реагуючої на ситуацію системи ОЗ шляхом застосування інструментів ДР (правовий, організаційний, фінансовий) відповідно до його форм [3].

Дослідження вітчизняної й зарубіжної наукової літератури та джерельної бази з обраної теми дослідження дає змогу визначити науковий інтерес до понять “державне управління” і “державне регулювання”, які на сучасному етапі розвитку науки дуже часто використовуються для визначення певного виду діяльності держави, проте в сучасній науковій літературі різниця між ними досліджена мало. Відомі фахівці у сфері державного управління державне регулювання розглядають у двох аспектах. У більш широкому воно виражається в установленні державою загальних правил поведінки учасників суспільних відносин та їх коректуванні, залежно від конкретних обставин. У такому сенсі державне регулювання тотожне державному

управлінню в загальному розумінні. Втім, у наці адміністративного права прийнято вважати державне регулювання як функцію державного управління. Звертаємо увагу на існування тенденції до повного нівелювання подібних позицій у дослідженнях відомих фахівців з адміністративного права професорів Ю.М. Козлова й А.П. Альохіна, які вважають, що державне регулювання у широкому розумінні – це встановлення державою загальних правил поведінки учасників суспільних відносин та їх корегування залежно від зміни умов. У вузькому розумінні, державне регулювання – це одна із функцій державного управління. Сьогодні ця функція є пріоритетною не тільки в управлінні всім спектром суспільних відносин, тобто державне регулювання розуміється вказаними авторами не як антипод державного управління, а як його функція.

Із проаналізованих праць щодо державного регулювання охорони здоров'я звертає на себе увагу наукова праця А.В. Підаєва, О.Ф. Возіанова, В.Ф. Москаленка та В.М. Пономаренка “Панорама охорони здоров'я населення України”, в якій така діяльність розглядається як здійснення державою комплексних заходів (організаційних, правових, економічних тощо) у

сфері соціальних, економічних, політичних, духовних тощо суспільних процесів із метою збереження й підвищення існуючого рівня здоров'я всього населення та кожної людини зокрема, запобігання на загальнодержавному рівні негативним суспільним явищам і хворобам, що мають безпосередній стосунок до рівня здоров'я населення. Дослідники наголошують, що завдання державного регулювання – впливати на розвиток об'єктів медичної сфери всіх форм власності, здійснювати контроль за наданням ними високоякісних послуг для вирішення соціальних проблем, пов'язаних зі здоров'ям, законодавчо гарантувати однакові умови господарської діяльності медичних підприємств і організацій. Автори роблять висновок, що запорукою поліпшення державного регулювання ОЗ населення України є укріплення основ реалізації його механізму через законодавчо визначену національну податкову, бюджетну, кредитну, інвестиційну, валютно-фінансову, митну, науково-технічну політику [1–3].

У процесі створення динамічної й оперативно реагуючої на ситуацію системи ОЗ можливо виділити такі компоненти: розробка Стратегії розвитку системи ОЗ, створення відповідної законодавчо-нормативної бази, перехід на багатоканальне фінансування, поліпшення ресурсного забезпечення лікувально-профілактичних закладів (ЛПЗ), запровадження медико-економічних стандартів як основи функціонування системи ДУ на рівні територіального керівництва процесами в системі ОЗ в Україні. Це означає впровадження нових форм господарської діяльності, що дають змогу більш раціонально розподіляти грошові кошти, проведення реорганізації й оптимізації мережі медичних закладів, втілення нових підходів до організації лікувально-профілактичної роботи, визначення

замовника, споживача і виробника медичних послуг, оформлення між ними контрактних відносин або співпраці тощо.

IV. Висновки

Структурно-функціональне обстеження системи ДУ в сфері ОЗ в Україні та дослідження еволюції принципів формування і прийняття державно-управлінських рішень дало підстави дійти висновку, що базуючись на нормативно-правовій, організаційно-розпорядчій і програмно-цільовій формах реалізації державно-управлінських рішень, на сьогодні для проведення структурних і функціональних перетворень у сфері ОЗ України необхідне законодавство із правовими засадами переходу від державного управління до державного регулювання та територіального керівництва процесами організації надання МД зі створенням чіткої “вертикалі” управління. Саме впровадження структурно-функціональних змін у системі ДУ в сфері ОЗ в Україні зі структуризацією державно-управлінських дій на різних рівнях стане основою прийняття єдиного стратегічного напрямку розвитку системи ОЗ, що сприятиме її оптимізації та поліпшенню якості й доступності отримання медичної допомоги населенням України.

Список використаної літератури

1. Підаєв А.В. Панорама охорони здоров'я населення України / А.В. Підаєв, О.Ф. Возіанов та ін. – К. : Здоров'я, 2003. – 328 с.
2. Пономаренко В.М. Програма реформування системи охорони здоров'я України і перспективи її реалізації / В.М. Пономаренко, О.М. Ціборовський. – К. : Український інститут громадського здоров'я, 2000. – 346 с.
3. 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. Эволюция принципов формирования и принятия государственно-управленческих решений в системе государственного управления в сфере здравоохранения Украины

В статье отражены основные теоретические основы процесса государственного управления (ГУ) в сфере здравоохранения (ЗО) Украины, сделан анализ понятий “государственное управление” и “государственное регулирование”, которые на современном этапе развития науки очень часто используются для определения соответственного вида деятельности государства. Исходя из этого, рассматривая эволюцию принципов формирования и принятия государственно-управленческих решений, предложен вариант применения правовых основ перехода от ГУ к государственному регулированию и территориальному руководству процессами в системе ЗО Украины.

Ключевые слова: государственное управление, государственное регулирование, сфера здравоохранения.

Skrypnyk A. The evolution of principles of forming and acceptance of state-administrative decisions in the state administration system of health care sphere in Ukraine

In the article basic theoretical principles of process of state administration are represented in the sphere of health care in Ukraine. Also are analysed a concept “state administration” and “government control”, that on the modern stage of development of science is very often used for determination of certain type of activity of the state. Coming from it, examining the evolution of principles of forming and acceptance of state-administrative decisions, the variant of application of legal principles of transition is offered from state administration to government control and territorial guidance by processes in the health care system in Ukraine.

A new structure and functional descriptions of subjects of the system is made: the effective functioning of the system of the multichannel financing of medical system with introduction of the system of obligatory national medical insurance; a leadthrough of successive and deep transformations on all levels of medicare; change of order financing of medical establishments with a transition from the estimate financing to financing of concrete services, given from medical establishments, as a government order on the basis of agreements; application of method of "global budget" is depending on a structure and volumes of the given medicare; activation of bringing in of medical services the sector of private medicine; activation of activity of the system of self-governing public and professional institutes; creation of the effective system of forming of healthy way of life.

However, at the operating system of state administration in the health care system protection it is necessary to prepare the proper legislative and normative base, which would bring in the proper changes to the legislative and normative acts of Ukraine. These transformations must be put in order with State strategy of regional development on a period to 2015 year for providing territorial of integral and balanced development.

Therefore, examining the evolution of principles of forming and acceptance state administrative decisions, the variant of application of legal principles of transition is offered from state administration to government control and territorial guidance by processes in the health care system in Ukraine. Government control of the health care system in Ukraine foresees creation of dynamic and operatively reactive on the situation of this system through application of instruments of the state reacting (legal, organizational, financial) in accordance with forms of state reacting.

Key words: *state administration, government control, sphere of health care.*

ГЛОБАЛЬНІ КОМУНІКАЦІЇ ТА ЇХ ВПЛИВ НА МОДЕЛЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті проаналізовано соціальні причини глобалізації та постмодернізації сучасного суспільства, їх вплив на модель правового регулювання діяльності держави. Розглянуто основні шляхи впливу глобальної комунікації на національну свідомість члена українського суспільства.

Ключові слова: постмодернізація суспільства, модель, інформаційні ресурси, глобалізація, транскультурний феномен, соціокультурні відмінності.

I. Вступ

Сучасні суспільства являють собою полікультурні утворення, певний "симбіоз універсумів відмінностей", що складається із традицій, релігій, ментальностей, форм життєвого досвіду тощо, котрі перетинають одне одного та співіснують водночас. Зазначене спричинює ускладнення з комунікаціями осіб, що мають такі відмінності. При цьому труднощі наявні в комунікаціях як між окремими суб'єктами, так і між державними інституціями (як об'єктами впливу) та населенням (суб'єктами). Особливо загострюється ця проблема в контексті сучасних глобалізаційних процесів, в яких кроскультурні відмінності набувають граничних форм.

Аналіз проблемного поля, що породжується впливом глобалізації на всі сфери суспільного життя, є актуальним, оскільки дискурс глобалізації фокусується на умовах сучасної постмодернізації цивілізації, з усіма негативними явищами та процесами з цим пов'язаними. Державне управління в цьому контексті має вирішувати одночасно два завдання: підтримувати інтегративність (відкритість) національного інформаційного простору та забезпечувати соціокультурну ідентичність нації, яка в умовах постмодернізації суспільства "розмивається" внаслідок низки соціокультурних, економічних та інших причин. До того ж глобальні комунікації, пов'язані з урахуванням різних транскультурних феноменів, що спричинені взаємодією національної культури з результатами інформаційно-технологічної революції (стрімким поширенням інформаційних технологій), міграцій населення, культурними та політичними взаємодіями тощо. Однією з основних причин активізації глобальних комунікацій стало сучасне явище консьюмеризму, яке набуває поширення в ході постмодернізації суспільства. Зазначене явище зумовлює прагнення до інкорпорації з метою доступу до рівних можливостей споживання.

Аналізуючи соціальні причини глобалізації, доцільно звернутися до праць німецького соціолога У. Бека, згідно з яким глобалізація – це всі ті процеси, завдяки яким народи світу інко-

рпуються у єдине світове суспільство, "глобальне суспільство" [1, с. 284]. Цим процесам сприяють багато чинників, зокрема постмодернізація світового суспільства з розмиттям меж соціальних спільнот, індивідуалізацією тощо. Очевидно, що зазначені процеси зумовлюють, з одного боку, поширення глобальних комунікацій, а з іншого – необхідність захисту інформаційного простору держави з метою збереження національної соціокультурної ідентичності. Вирішення зазначеної проблеми вимагає теоретичного осмислення.

Доцільно розпочати із визначення загального підходу до моделі державного управління. Така модель – модель нормативно-правового регулювання діяльності держави, яка сформульована в Конституції, законах та інших документах, а також виражена в них нормативна модель державного і суспільного життя, що підлягає реалізації через державне управління. Ця модель набуває реального значення за умови, коли вона дійсно стає орієнтиром, фактором і складовою свідомості, поведінки та діяльності людей. Для надання дієвості нормативно-законодавчим актам необхідно виробити певний механізм забезпечення їх практичної реалізації [2, с. 123]. Враховуючи той факт, що на сьогодні соціальна свідомість українців є досить різноманітною, виникає процес її подвійної інкорпорації. У першу чергу, він пов'язаний із необхідністю об'єкта управління наблизити соціальні інтереси та цінності суб'єктів управління до певної єдності (принаймні з метою надання моделі державного управління реального значення). По-друге, глобалізаційні процеси трансформують свідомість суб'єкта до усередненого "члена глобального суспільства" – нівелюючи, при цьому, реальні управлінські можливості національної моделі державного управління

Зазначимо, що внаслідок загального процесу постмодернізації суспільства процеси глобалізації та модернізації постійно інтенсифікуються. Однак, надмірна інтенсивність розвитку постмодерну (та відповідних трансформацій) спричинює суспільний конфлікт, який виявляється у феноменальній реакції національної свідомості. Такий конфлікт виявляється в тому,

що в окремих країнах відбувається спроба штучного переходу від постмодерну до суспільства примодерну (що виявляється у поверненні смертної кари, введенні обов'язкової шкільної молитви, забороні абортів, забороні окремих генетичних експериментів тощо). На наш погляд, зазначений феномен є результатом пошуку адекватної моделі державного управління, яка здатна вирішити одночасно проблеми інформаційного перенавантаження та захисту соціокультурної ідентичності. Ми не впевнені, що така модель є об'єктивним результатом історичного процесу та вважаємо, що існує можливість у створенні моделі державного управління інформаційними потоками, яка навіть в умовах глобалізації адекватно забезпечуватиме збереження національної свідомості та національних інтересів (хоча при цьому ми усвідомлюємо, що поняття "нація" в процесі постмодернізації також нівелюється).

У новітній західній соціології аналізу різних аспектів глобалізації присвячено праці І. Валерстайна (світ-системна парадигма), Н. Лумана, У. Бека (ризикологічна парадигма), Л. Склера, Р. Робертсона, Е. Гіденса та інших учених (моделі глобального суспільства), М. Маклюена, П. Бергера та ін. (моделі глобальної культури). У цілому глобалізація одними вченими оцінюється як об'єктивний процес, інші під глобалізацією розуміють втілення у життя політичної програми неоліберальної економіки.

У вітчизняній науці проблеми глобалізації, її наслідків для постсоціалістичних країн розробляються П. Кутуєвим, Б. Нагорним, А. Ручкою, В. Танчером, А. Толстоуховим та іншими соціологами, філософами й фахівцями в галузі державного управління.

II. Постановка завдання

Оскільки сучасні суспільства епохи постмодернізації являють собою таку соціокультурну систему, що включає різноманітні культури, етнічні групи, організації та рухи, які поступово розвиваються, паралельно виходячи за межі національних кордонів, а транскulturація є символом відкритості полікультурного суспільства у сучасному гетерогенному світі, то метою статті є пошук моделі державного управління, здатної забезпечити соціокультурну ідентичність та одночасно стати складовою свідомості людей для забезпечення ефективного функціонування держави як соціального інституту.

III. Результати

Аналізуючи загальні механізми державного управління, необхідно визначити, що дієвість його впливу на соціальні процеси (особливо в інформаційній сфері) є принципово різною. Відповідно різним буде їх вплив на соціальні практики та соціальну свідомість об'єктів державного управління.

Уваги заслуговує аналіз механізмів державного управління, що впливає на інформаційну сферу в контексті забезпечення за його допомогою відповідності національного інформа-

ційного простору – глобальному із забезпеченням виконання останнім покладених на нього функцій. Український дослідник О. Федорчак до основних механізмів державного управління зараховує такі:

- економічний (механізми державного управління банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо);
- мотиваційний (сукупність командно-адміністративних і соціально-економічних стимулів, що спонукають державних службовців до високоефективної роботи);
- організаційний (об'єкти, суб'єкти державного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління й організаційні структури, а також результати їх функціонування);
- політичний (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо);
- правовий (нормативно-правове забезпечення: закони і постанови Верховної Ради України (далі – ВРУ), укази Президента, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України (далі – КМУ), а також методичні рекомендації й інструкції тощо) [4]. На наш погляд, кожен із наведених механізмів створює певний вплив на комунікаційну сферу, що вимагає наукового осмислення.

Розглядаючи економічний механізм впливу на комунікації, можна констатувати, що зазначений механізм на сьогодні спірається переважно на комерційний зиск (незалежно від форми власності об'єкта інформації). Така комерційна зорієнтованість в умовах глобалізаційної інформації має переважно орієнтацію на консьюмеризм, чим породжує ринково орієнтоване спрямування. У таких умовах вплив механізмів державного управління на діяльність ЗМІ практично залежатиме від ефективності управління банківською, грошово-валютною, кредитною, податковою, страховою, а також, частково, інвестиційною й інноваційною діяльністю. Однак, намагаючись відповідати зазначеним стандартам (вимогам), що існують у відкритій економіці для інших підприємств (в умовах глобалізації мова йде про тотальне укрупнення капіталу, в тому числі й в інформаційній сфері) втрачається національна орієнтованість. Зазначене зумовлюватиме глобалізаційну орієнтованість інформаційного потоку та негативно впливатиме на процес формування національної свідомості. Більше того, у контексті аналізу економічного механізму державного управління інформацією варто враховувати також думку українського дослідника А. Толстоухова, який зазначає, що світоустрій, створений технологічним людством (технологія в цьому контексті може розглядатися як механізм оптимізації економічних витрат), містить у собі загрози тотальної "технологіфікації" не тільки людської поведінки, а й людського світосприйняття, мислення, спілкування та стає вкрай дистанці-

йованим від світу природи. “У контексті подібного світоустрою екзистенціональна доля людини буде визначатися не грою стихійних сил природи, а його власною волею і міццю його науково-технологічного активізму. Прогресуюча технологофікація життя прискорить наближення екологічної катастрофи, нігілізму, морального релятивізму. Роль храму в технологофікованому суспільстві буде виконувати не церква, а супермаркет. Релігійне свято Різдва трансформується в транснаціональну лихоманку “консьюмеризму” – споживання. Людину тут будуть ввергати в жах не стільки природні катаклізми, скільки наслідки його власного науково-технологічного активізму... У тотально технологофікованому світі в споконвічній грі віртуальності з даностями остаточну перемогу одержитиме віртуальність” [3, с. 178–179]. Забезпечення технологофікації, описаної А. Толстоуховим, нерозривно пов'язано із глобалізацією, а відповідно, національно-орієнтована інформація не може бути генерована в звичайних економічних умовах. Більше того, різка відмова від консьюмеризської орієнтації (зокрема за рахунок державного фінансування) також не може вважатися позитивною через те, що в такому разі розриватиметься цінність інформації для споживача. Однак маючи чітку економічну політику щодо національних ЗМІ в економічній сфері можна опосередковано впливати на процес управління інформаційними потоками.

Розглядаючи мотиваційний механізм державного управління, можна констатувати, що сукупність командно-адміністративних і соціально-економічних стимулів в умовах відкритого суспільства є недостатньо дієвим інструментом для оптимізації інформаційних потоків. Від мотивації державних службовців, що задіяні в системі державного управління інформацією, вплив на самі інформаційні потоки залежить опосередковано. Більше того, за умов директивної заборони певної інформації порушуватиметься принцип свободи слова. За умов використання економічних важелів можна констатувати, що будь-яка автономна держава (державна інституція) не зможе в економічному плані подолати глобалізаційні прояви загального інформаційного потоку.

Розглядаючи організаційний механізм державного управління, можна констатувати, що на сьогодні в Україні існує потреба в його вдосконаленні, адже ефективного аналізу впливу глобалізаційної інформації на національну свідомість не відбувається. Практично не відстежуються наслідки впливу інформації певного виду на свідомість споживачів інформації. Однак створення додаткової державної інституції в цьому сенсі також недостатньо принаймні через те, що діяльність такої інституції має підпорядковуватися певній інформаційній політиці, яка в цьому сенсі має відповідати інтересам збереження національної соціокультурної ідентичності, обмеження проявів надмірного консьюмеризму та глобалізації.

У цьому контексті політичний механізм державного управління як базис для формування інформаційної політики, виходячи із соціокультурної, економічної, промислової, національної політики, можна вважати одним із ключових. При цьому, на наш погляд, доцільним є формування державної інформаційної політики як окремого механізму державного управління, який охоплює всі сфери буття та має виступати адекватним інструментом інтеграції національної соціокультурної ідентичності до глобалізаційних вимог суспільства.

Розглядаючи в цьому контексті правовий механізм державного управління, зазначимо, що інформаційний потік має бути повною мірою відповідним до існуючої нормативно-правової бази в державі. Виключення правової складової із загального інформаційного потоку можна розглядати як завдання удосконалення механізмів державного управління. При цьому засадничими принципами розбудови правового механізму має бути відповідність правових норм системі національних соціокультурних інтересів та завданням обмеження можливого негативного впливу глобалізації на національну свідомість.

У цьому контексті варто зазначити, що як політичний, так і правовий механізми не можна розглядати відокремлено один від одного. Однак їх поєднання зумовлюватиме появу нового соціального механізму, який ми пропонуємо розглядати як окремий механізм державного управління – інформаційний. У цьому механізмі сама інформація формуватиме управлінський вплив на об'єкт управління, враховуючи в ньому відповідні зміни. У контексті практичної розбудови цього механізму необхідним вбачається його базування на національній соціокультурній основі (базисі). Адже тільки єднання трьох запропонованих напрямів дасть змогу інтегрувати національний інформаційний простір до системи глобальних комунікацій без втрати (розмивання) національних соціокультурних норм і цінностей як базових факторів національної ідентичності.

IV. Висновки

Таким чином, за результатами проведених теоретизувань, можна констатувати, що глобальні комунікації створюють суттєвий вплив на національний інформаційний простір і зумовлюють увагу до розбудови національної моделі державного управління інформацією. Більше того, нами запропоновано розглядати інформацію як окремий механізм державного управління, який здатний зменшити негативний вплив сучасних глобалізаційних процесів на національну свідомість. Використання запропонованої логіки є принципово необхідним в умовах недостатньої дієвості існуючих механізмів державного управління, адже кожний окремий механізм не здатний забезпечити адекватного впливу на об'єкт управління – національну свідомість з метою її збереження. Відзначимо, що процеси постмодернізації суспільства, одним із проявів яких є глобалізація, мо-

жуть розглядатися як об'єктивні, через що запобігання їх поширенню в умовах інформаційної революції є утопічним. Однак повна відмова від діяльності щодо запобігання негативним наслідкам таких процесів ставить під сумнів доцільність існування національної моделі державного управління, що зумовлює високу актуальність цього напрямку для продовження теоретико-прикладних досліджень. У цьому контексті інформаційне управління являтиме собою процес збирання, інтерпретації й оцінювання інформації, яка є результатом глобальних комунікацій на відповідність засадам державної інформаційної політики та правовим аспектам механізмів державного управління, а також трансформація на цій основі глобалізаційних інформаційних потоків відповідно до завдань національної держави. Як уже зазначалося, загальним принципом такого управління є максимальна відповідність інформаційного потоку системі соціокультурних національних цінностей.

Основними напрямками подальших досліджень у цьому контексті має бути розробка й обґрунтування інформаційного механізму державного управління, який ми пропонуємо роз-

глядати як базовий у системі постмодернізації суспільства.

Список використаної літератури

1. Бек У. Что такое глобализация? Ошибка глобализма – ответы на глобализацию / У. Бек; [пер. с нем. А. Григорьева и В. Седелника]. – М.: Прогресс-Традиция, 2001. – 304 с.
2. Державне управління: навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; за ред. А.Ф. Мельник. – 2-ге вид., випр. і доп. – К.: Знання, 2004. – 342 с.
3. Толстоухов А.В. Глобализация. Власть. Экомайбутне / А.В. Толстоухов. – К.: ПАРАПАН, 2003. – 308 с.
4. Федорчак О.В. Класифікація механізмів державного управління [Електронний ресурс] / О.В. Федорчак // Науковий вісник "Демократичне врядування" / гол. ред. д.е.н. В.С. Загорський; Львів. регіон. ін-т держ. управління Національної академії державного управління при Президентові України. – 2008. – Вип. 1. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/zmist.html>.

Стаття надійшла до редакції 20.03.2013.

Ядранская Е.В. Глобальные коммуникации и их влияние на модель государственного управления

В статье анализируются социальные причины глобализации и постмодернизации современного общества, их влияние на модель правового регулирования деятельности государства. Рассмотрены основные пути влияния глобальной коммуникации на национальное сознание члена украинского общества.

Ключевые слова: *постмодернизация общества, модель, информационные ресурсы, глобализация, транскультурный феномен, социокультурные различия.*

Yadranska O. Global communications and their impact on the model of government

The article deals with the important issues of our time such as the impact of globalization processes in all spheres of public life, the conditions and reasons postmodernization modern civilization, the interaction of national culture on the results of information-technology revolution, reasons of global communications and others. Determined that one of the main reasons of global communication has become a modern phenomenon consumerism that gets spread during postmodernization society. The paper highlights the question of finding a model of governance able to provide socio-cultural identity and at the same time become a part of people's minds, to ensure the effective functioning of the state as a social institution.

Identified need to consider information as a separate mechanism for state management, in order to reduce the negative impact of modern globalization on national identity.

Key words: *post modernization of society, model, information resources, globalization, trans cultural phenomenon, socio-cultural differences.*

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.824.11

С.В. Бедін

здобувач
Класичний приватний університет

ОСОБЛИВОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ЕЛЕКТРОЕНЕРГІЇ

У статті проаналізовано особливості нормативно-правового забезпечення державного регулювання ринку електроенергії та запропоновано напрями щодо його вдосконалення.

Ключові слова: електроенергетика, державне регулювання, оптовий ринок електроенергії, нормативно-правове забезпечення.

I. Вступ

Реформа в енергетичному секторі потребує комплексного підходу. Це розробка енергетичної політики та стратегії її реалізації, визначення основних принципів розвитку ринку електричної енергії, вдосконалення системи державного регулювання галузю. Важливе місце серед заходів із розвитку електроенергетичної галузі займає створення енергетичного законодавства. Законодавство, що регулює відносини у паливно-енергетичному комплексі, фрагментарне і має велику кількість неузгодженостей, оскільки створювалося воно без відповідної концепції реформування галузі.

Питанням нормативно-правового забезпечення державного регулювання електроенергетичної галузі присвячено чимало наукових праць таких авторів, як Л. Богачкова, Л. Гітельман, А. Гушчін, Ж. Іонова, П. Мельник, М. Налбандян, А. Паламарчук, П. Пальчук, У. Письменна, В. Попондопуло, Н. Саніахметова та ін. Віддаючи належне їх науковим напрацюванням із цієї проблематики, слід зазначити, що у нормативно-правовому забезпеченні державного регулювання ринку електроенергії залишаються проблеми та суперечності, котрі потребують додаткового опрацювання, а також обґрунтування нових підходів до їх вирішення.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати нормативно-правове забезпечення державного регулювання ринку електроенергії та визначити напрями його вдосконалення.

III. Результати

Основні правові й організаційні засади, які регулюють загальні умови функціонування діючої моделі оптового ринку електричної енергії (далі – ОРЕ) України, визначено Конституцією України, Законом України “Про електроенергетику” (зі змінами і доповненнями), Рішенням Конституційного Суду України від 12.02.2002 р. № 3-рп/2002 (справа про електроенергетику)

[17], нормативними актами Президента України, Кабінету Міністрів України, Національної комісії регулювання електроенергетики (НКРЕ).

Зважаючи на те, що значна частина учасників оптового ринку електроенергії є суб'єктами природних монополій, функціонування оптового ринку електроенергії здійснюється також з урахуванням положень Законів України “Про природні монополії” від 20.04.2000 р. [14], “Про захист економічної конкуренції” від 11.01.2001 р. [11], “Про захист від недобросовісної конкуренції” від 07.06.1996 р. [10].

Поряд із цим, у сфері виробництва (виробники, які здійснюють продаж електричної енергії в ОРЕ за цінними заявками) та постачання електричної енергії (наявність поряд із енергопостачальними компаніями-монополістами на закріпленій території незалежних постачальників електроенергії) певні учасники ринку працюють на конкурентних засадах.

Здійснюючи послідовний ретроспективний аналіз нормативно-правового забезпечення державного регулювання діяльності оптового ринку електроенергії, потрібно відзначити, що одним із перших кроків його формування та розвитку був Указ Президента України “Про Національну комісію з питань регулювання електроенергетики” [13], яким було створено незалежний позавідомчий орган, на який було покладено функції регулювання електроенергетики, зокрема, сприяння розвитку конкуренції в галузі й організації ефективного ринку електричної енергії України.

Але фактична реорганізація вертикально-інтегрованого енергетичного комплексу України розпочалась з видання Указу Президента України “Про структурну перебудову в електроенергетичному комплексі України” від 04.04.1995 р. № 282/95 [15]. Згідно із цим Указом було розпочато акціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу та створення передумов для організації конкурентного середовища шляхом розділення функцій із виробництва, передачі та постачання електроенергії.

З метою завершення структурної перебудови електроенергетики та підвищення ефективності роботи галузі в ринкових умовах 19.02.1996 р. Кабінетом Міністрів України було видано Постанову № 207 "Про забезпечення роботи оптового ринку електричної енергії України" [9].

У 1996 р. Національна комісія з питань регулювання електроенергетики (НКРЕ) України розпочала видачу спеціальних дозволів – ліцензій на здійснення підприємницької діяльності з виробництва, передачі та постачання електроенергії. Першу ліцензію на здійснення підприємницької діяльності в електроенергетичній галузі України в червні того самого року НКРЕ видала Державній акціонерній енергогенеруючій компанії "Дніпроенерго" [18].

З метою виконання Постанови Кабінету Міністрів України від 19.02.1996 р. № 207 [9] із представників виробників та постачальників електричної енергії України в березні 1996 р. було створено Тимчасову Раду, яка розпочала роботу над розробленням договору учасників оптового ринку електричної енергії та додатків до нього. А із 12.04.1996 р. оптовий ринок електричної енергії України запрацював в експериментальному режимі. Перші результати роботи енергоринку допомогли членам Тимчасової Ради прийняти конструктивні рішення щодо особливостей роботи енергетичних компаній в умовах функціонування оптового ринку. Після завершення роботи над проектом договору Тимчасова Рада призначила Загальні збори виробників і постачальників електричної енергії та склала свої повноваження.

А 15.11.1996 р. відбулися Загальні збори виробників, постачальників електроенергії за регульованим тарифом, постачальників електроенергії за нерегульованим тарифом та оптового постачальника (на той час виконання цієї функції було покладено на Національний диспетчерський центр України, у подальшому – Державне підприємство "Національна енергетична компанія "Укренерго"). На цих зборах шляхом підписання договору фактично і відбулося заснування Оптового ринку електричної енергії України (ОРЕ) – єдиного в межах держави договірного об'єднання суб'єктів підприємницької діяльності, що працюють на підставі відповідних ліцензій НКРЕ з виробництва, передачі та постачання електроенергії. Того самого дня 55 ліцензіатів НКРЕ стали першими членами ОРЕ та підписали Договір між членами ОРЕ (ДЧОРЕ) – багатосторонню угоду, яка регулює відносини на ОРЕ та визначає основні економічні, фінансові засади й механізми його функціонування [1].

У Договорі визначаються мета й умови діяльності, права, обов'язки та відповідальність сторін. Цей договір погоджується із центральними органами виконавчої влади, Національною комісією регулювання електроенергетики України, Антимонопольним комітетом України.

Договором між членами Оптового ринку електричної енергії України визначаються основні засади функціонування Оптового ринку, які полягають у такому:

- збалансуванні попиту і пропозиції на електричну енергію, що відбувається в масштабах усієї об'єднаної енергосистеми, і відповідно у формуванні єдиної оптової закупівельної ціни.
- обов'язковому продажу всієї виробленої на електростанціях електричної енергії на Оптовий ринок;
- закупівлі електричної енергії на Оптовому ринку енергопостачальниками за оптовою ринковою ціною, яка формується як середньозважена ціна дешевої електроенергії ГЕС й АЕС і відносно дорогої електроенергії теплових електростанцій, а також з урахуванням вартості послуг НЕК "Укренерго" та ДП "Енергоринок";
- єдиному спеціальному розподільчому рахунку Оптового ринку електричної енергії України (на який мають поступати всі кошти, що сплачуються за електричну енергію і з якого згідно з Правилами оптового ринку за спеціальним алгоритмом перераховуються на розрахункові рахунки енергогенеруючих компаній, енергопостачальних компаній та НЕК "Укренерго" і ДП "Енергоринок");
- розподілення коштів між учасниками Оптового ринку відповідно до алгоритму оптового ринку, затвердженому НКРЕ [2].

Сторонами Договору між членами оптового ринку є суб'єкти ОРЕ, такі як виробники електричної енергії, постачальники електричної енергії за регульованим тарифом, постачальники електричної енергії за нерегульованим тарифом (незалежні постачальники електричної енергії), оптовий постачальник електричної енергії (ДП "Енергоринок"), підприємство, що здійснює централізоване диспетчерське управління Об'єднаною енергетичною системою України і передачу електричної енергії магістральними та міждержавними електричними мережами (НЕК "Укренерго"). Усі зазначені суб'єкти ОРЕ отримують ліцензії НКРЕ на здійснення відповідного виду діяльності.

На сьогодні учасниками ОРЕ є більше ніж 100 суб'єктів енергоринку. На конкурентних засадах працюють в ОРЕ генеруючі компанії теплових електростанцій. Вони завчасно, на день раніше, подають цінові пропозиції з продажу електричної енергії окремо за кожним генеруючим енергоблоком електростанцій [3].

Атомні, гідравлічні, вітрові електростанції та теплоелектроцентралі продають електричну енергію в ОРЕ за тарифами, встановленими НКРЕ.

Уся діяльність із купівлі-продажу електричної енергії в ОРЕ регламентується Правилами ОРЕ, які є невід'ємною частиною Договору між членами ОРЕ (затверджені Постановою Національної комісії регулювання електроенергетики України від 12.11.1997 р. № 1047а), які визначають механізм функціонування ОРЕ України, порядок розподілу навантажень між генеруючими джерелами, правила формування погодинної ринкової ціни купівлі-продажу електричної енергії

Таким чином економічні та фінансові механізми функціонування ОРЕ відповідно до Договору регулюються Правилами Оптового ринку електричної енергії (Правила енергоринку) й

інструкціями до Договору (Інструкції про порядок розрахунків, використання коштів, розрахунку й обліку втрат електричної енергії в електромережах тощо).

Зазначимо, що умови Договору між членами Оптового ринку електричної енергії України передбачають можливість фінансових розрахунків у відповідних ф'ючерсних або форвардних фінансових договорах між виробниками та постачальниками електричної енергії. Умови зазначених договорів не повинні суперечити Договору. Таким чином реалізується схема "генерація – енергопостачальник", споживач же не є членом Оптового ринку.

Процес становлення та розвитку ОПЕ проходив в умовах поглиблення фінансово-платіжної кризи в Україні.

У розвитку електроенергетики фінансові відносини, у тому числі розрахунки, посідають центральне місце, оскільки виробництво повністю залежить від платежів за спожиту електроенергію; крім того, актуальними питаннями розвитку галузі є постійна потреба в кредитних ресурсах та інвестиціях. Основний акт, який регулює відносини в цій галузі, – Закон України "Про електроенергетику" [8], – було прийнято 16.10.1997 р. Саме в цей період в електроенергетиці склалася критична фінансова ситуація і практично лише прийняття вказаного Закону дало змогу поступово вийти з кризового стану. Весь розвиток електроенергетики в Україні, фінансових відносин у ній можна поділити на два етапи – до і після прийняття цього Закону. Характеризуючи ситуацію в електроенергетиці у той період, колишні керівники цієї галузі чітко й однозначно виділили її суть: "кризові явища зумовлені не недосконалістю діючої системи оптового ринку, а системою безгрошових розрахунків, дефіцитом обігових коштів та законодавчої неврегульованості відповідальності за розрахунки" [6]. Таким чином, головними факторами, навколо яких концентрувались усі питання розвитку електроенергетики і в той період, і зараз, є законодавство і розрахунки, і в цьому із вказаною думкою треба погодитись. Саме негаразди у діючій на той час системі розрахунків зумовили прийняття ряду змін до чинного зараз Закону України "Про електроенергетику". Розуміння цих проблем є ключем для подальшого розвитку електроенергетики, фінансових відносин у ній і вдосконалення державного регулювання.

Із метою поліпшення фінансово-платіжної дисципліни в ОПЕ Указом Президента України "Про заходи щодо реалізації державної політики у сфері природних монополій" від 19.08.1997 р. № 853/97 [12] були скасовані давальницькі й адресні схеми постачання електроенергії, передбачено забезпечення повного переходу на постачання електроенергії через оптовий ринок та створення Державного підприємства "Енерго-ринок" для виконання ним функцій із забезпечення діяльності оптового ринку електричної енергії згідно з ДЧОРЕ.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.01.2002 р. № 25-р [16] було утворено Міжвід-

омчу комісію з підготовки Концепції функціонування та розвитку оптового ринку електричної енергії України. Розпочалася системна робота з підготовки розробки напрямів удосконалення функціонування ОПЕ та його розвитку. До складу комісії під головуванням Першого віце-прем'єр-міністра України увійшли кваліфіковані фахівці – представники центральних органів виконавчої влади, консалтингових фірм, громадських організацій, професіонали-енергетики, юристи, економісти.

У результаті було підготовлено Концепцію функціонування та розвитку оптового ринку електричної енергії України, котру було схвалено Постановою Кабінету Міністрів України від 16.11.2002 р. № 1789 [5], яка починаючи з розгляду аналізу функціонування діючого оптового ринку електричної енергії України, детально описує мету, завдання та шляхи подальшого розвитку оптового ринку; завдання, які мають бути вирішені в процесі функціонування та розвитку оптового ринку, їх пріоритетність і необхідні заходи; питання державного регулювання оптового ринку; умови переходу до кожного етапу; нормативно-правове та фінансове забезпечення, соціально-економічне та політичне оцінювання наслідків кожного етапу.

На основі законодавчого регулювання діяльності Оптового ринку електроенергії забезпечено:

- рівноправний доступ до ринку електроенергії та послуг електричних мереж усіх суб'єктів підприємницької діяльності з виробництва та постачання електричної енергії;
- купівлю і продаж електричної енергії за Правилами оптового ринку та визначення цін на електроенергію генеруючих компаній. Розрахунки між учасниками ОПЕ проводяться пропорційно обсягам виробництва товарної продукції за алгоритмом розподілу коштів, затвердженим НКРЕ;
- розвиток альтернативних джерел енергії через зобов'язання ОПЕ купувати за "зеленим" тарифом електричну енергію, вироблену на об'єктах електроенергетики, що використовують альтернативні джерела енергії (крім доменного та коксівного газів, а з використанням гідроенергії – вироблену лише малими гідроелектростанціями), і не продану за договірними цінами безпосередньо споживачам або енергопостачальним компаніям, які здійснюють господарську діяльність із постачання електричної енергії за регульованим тарифом.

Основними законодавчо визначеними завданнями функціонування ОПЕ є:

- забезпечення потреб споживачів України в електроенергії за економічно обґрунтованою ціною на принципах конкуренції між енергогенеруючими та міжпостачальними компаніями;
 - забезпечення фінансової стабільності та прибутковості електроенергетичної галузі;
 - розвиток конкурентоспроможної української енергетики і наслідок створення умов для залучення потенційних інвесторів [8].
- Оптовий ринок електричної енергії України функціонує з додержанням таких вимог:

- усі суб'єкти підприємницької діяльності з виробництва та постачання електричної енергії мають рівноправний доступ до оптового ринку електричної енергії України та послуг електричних мереж після отримання відповідної ліцензії на право здійснення цих видів діяльності та підписання Договору між членами оптового ринку;
- електрична енергія продається та купується за Правилами оптового ринку електричної енергії України, які є невід'ємною частиною Договору між членами оптового ринку;
- ціни на електричну енергію генеруючих компаній ТЕС та оптові ціни купівлі-продажу електричної енергії визначаються за Правилами оптового ринку електричної енергії України;
- усі учасники оптового ринку електричної енергії укладають договори купівлі-продажу електричної енергії із суб'єктом підприємницької діяльності, який здійснює оптове постачання електричної енергії відповідно до Договору, на підставі якого створюється оптовий ринок електричної енергії [8].

Підсумовуючи вищенаведене, метою подальшого розвитку оптового ринку електроенергії можна визначити:

- забезпечення енергетичної безпеки держави;
- надійне та безперебійне задоволення потреб споживачів в електричній енергії за оптимальною ціною на основі конкуренції між виробниками і між постачальниками з урахуванням економічно обґрунтованих витрат на її виробництво, передачу та постачання;
- забезпечення фінансової стабільності та прибутковості підприємств електроенергетичної галузі й залучення інвестицій у галузь;
- подальший розвиток конкурентного середовища оптового ринку електроенергії;
- технічне оновлення електроенергетичної галузі.

IV. Висновки

У результаті аналізу нормативно-правового забезпечення державного регулювання ринку електроенергії з'ясовано, що недовіком нормативно-правового забезпечення державного регулювання є відсутність єдиного кодифікованого акта про регламентацію розрахункових відносин як на Оптовому ринку електроенергії, так і в електроенергетиці в цілому. Об'єктивна потреба в цьому є – необхідно чітко встановити правове значення алгоритму розподілу коштів, зміст акта про нього, регламентувати частоту внесення змін до цього акта для того, щоб зробити відносини учасників ринку і їх фінансове планування більш стабільними тощо. Договір між членами Оптового ринку електричної енергії України (враховуючи додатки до нього) практично не став основоположним актом у цій сфері, як і не став ним у регулюванні всіх відносин на ринку. Більше того, зміни до нього ініціюються і вносяться (у кращому випадку – погоджуються) НКРЕ, що з юридичної точки зору є нонсенсом – зміни до Договору вносяться актом органу державного управління, який і доводить їх до відома адресатів цих норм. Очевидно, є по-

треба в прийнятті єдиного акта про фінансові відносини як на Оптовому ринку електроенергії, так і в електроенергетиці України в цілому. За формою це, скоріше, має бути здійснено в формі закону, оскільки ці відносини пов'язані з перерозподілом власності між державними і недержавними суб'єктами господарювання.

Удосконалення нормативно-правової бази щодо регулювання відносин у сфері електроенергетики та на оптовому ринку електроенергії має передувати запровадженню реформ і забезпечуватися органами законодавчої та виконавчої влади, оскільки державне регулювання в електроенергетиці повинно бути направлене на забезпечення балансу інтересів держави, суб'єктів електроенергетики та споживачів електроенергії.

Список використаної літератури

1. 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.
2. Договір між членами оптового ринку електричної енергії України [Електронний ресурс] : Національна комісія з питань регулювання електроенергетики України договір від 15 листопада 1996 р. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1044.9845.4&nobreak=1>.
3. Звіт ДП "Енергоринок" про основну діяльність у 2010 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.er.gov.ua/>.
4. Коммерческое право : учеб. / под ред. В.Ф. Попондопуло, В.Ф. Яковлевой. – СПб. : Изд-во С.-Петербурга. ун-та, 2008. – Т. 1. – 518 с.
5. Концепція функціонування та розвитку оптового ринку електричної енергії України : ухвал. постановою Кабінету Міністрів України від 16 листоп. 2002 р. № 1789 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 47. – С. 263.
6. Письменна У.Є. Ринки електричної і теплової енергії в Україні: структура, ціноутворення і регулювання : моногр. / У.Є. Письменна ; НАН України, Ін-т екон. та прогноз. – К. : Наукова думка, 2008. – 208 с.
7. Правові основи підприємницької діяльності / під ред. В.І. Шакуна, П.В. Мельника, В.М. Поповича. – К. : Правові джерела, 2007. – 780 с.
8. Про електроенергетику [Електронний ресурс] : Закон України від 16.10.1997 р. № 575/97. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/575/97-%D0%B2%D1%80>.
9. Про забезпечення роботи оптового ринку електричної енергії України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.02.1996 р. № 207. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/207-96-%D0%BF>.
10. Про захист від недобросовісної конкуренції : Закон України від 07.06.1996 р. № 236/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 36. – Ст. 164.

11. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11.01.2001 р. № 2210-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 12. – Ст. 64.
12. Про заходи щодо реалізації державної політики у сфері природних монополій [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 19.08.1997 р. № 853/97. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/853/97>.
13. Про Національну комісію з питань регулювання електроенергетики [Електронний ресурс] : Указ Президента від 08.12.1994 р. № 738/94. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/738/94>.
14. Про природні монополії [Електронний ресурс] : Закон України від 20.04.2000 р. № 1682-III. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1682-14>.
15. Про структурну перебудову в електроенергетичному комплексі України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 04.04.1995 р. № 282/95. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/282/95>.
16. Про утворення Міжвідомчої комісії з підготовки концепції функціонування та розвитку оптового ринку електричної енергії України [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.01.2002 р. № 25-р. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/25-2002-%D1%80>.
17. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про електроенергетику” (справа про електроенергетику) [Електронний ресурс] / Конституційний Суд; Рішення від 12.02.2002 р. № 3-рп/2002. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-02>.
18. Річний звіт про діяльність НКРЕ / НКРЕ. – К., 2008.
19. Саниахметова Н.А. Регулирование предпринимательской деятельности в Украине: организационно-правовые аспекты / Н.А. Саниахметова. – Одесса : Одес. гос. юрид. акад., 1998. – 232 с.

Стаття надійшла до редакції 18.02.2013.

Бедин С.В. Особенности нормативно-правового обеспечения государственного регулирования рынка электроэнергии

В статье проанализированы особенности нормативно-правового обеспечения государственного регулирования рынка электроэнергии и предложены направления по его совершенствованию.

Ключевые слова: электроэнергетика, государственное регулирование, оптовый рынок электроэнергии, нормативно-правовое обеспечение.

Bedin S. Features of the regulatory state regulation of the electricity market

The paper analyzes the features of the regulatory state regulation of the electricity market and suggests areas for improvement.

Reform of the energy sector requires an integrated approach. This development of energy policy and strategies for its implementation, defining the basic principles of electricity market, improve the system of state regulation of the industry. Prominent among the measures of development of electric power industry is creating energy legislation. Legislation that regulates the fuel and energy complex, fragmented and has a large number of inconsistencies, since it was created in the absence of relevant concepts reform.

The purpose of this paper is to analyze the regulatory state regulation of the electricity market and identify improvement.

An analysis of the legal state regulation of the electricity market found that the lack of legal state regulation is no single codified act on the regulation of relations as calculated on wholesale electricity market and in power in general. Objective need for this is – should be clearly established legal significance allocation algorithm, meaning the act of it, regulate the frequency of amendments to the act in order to make the relationship of market participants and their financial planning more stable, etc. Contract between members of the Wholesale Electricity Market of Ukraine (including the annex) almost became a fundamental act in this area, nor was it in the regulation of relations in the market. Moreover, changes to it are initiated and introduced (in the best case – agree) NERC that from a legal point of view is nonsense - Changes to the Agreement made as an act of state body, which brings them to the recipients of these standards. Obviously, there is a need to accept a single act of financial relationships both on wholesale electricity market and electricity in Ukraine in general. In form it is, rather, only to be effected in the form of law, because these relations associated with the redistribution of property between state and non-state entities.

Improving the legal framework for the regulation of relations in the field of electricity and the wholesale electricity market should precede the introduction of reforms and provided legislative and executive power, as state electricity regulation should be directed to balance the interests of state power of subjects and consumers of electricity.

Key words: power, government control, the wholesale electricity market, legal provision.

УДК 368.914(101)

В.М. Белоусовздобувач
Академія муніципального управління, м. Київ**ПІДХОДИ ТА МОДЕЛІ СИСТЕМИ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ:
МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ**

Статтю присвячено дослідженню міжнародного досвіду реформування пенсійних систем, ключових вад та недоліків пенсійних систем різних країн світу; визначенню передумов реформування пенсійної системи в Україні на підставі зарубіжного досвіду.

Ключові слова: пенсійна система, соціальний захист, реформування системи пенсійного забезпечення, розподільча система, накопичувальна система.

I. Вступ

Реформування пенсійного забезпечення, сприяння продуктивній зайнятості й підвищення життєвого рівня населення є найважливішими напрямками соціально-економічної політики майже всіх країн, особливо зараз, в умовах фінансово-економічної кризи. Комісія Європейського Союзу з розробки уніфікованої соціальної політики для країн ЄС виокремлює дві основні моделі соціального захисту населення: "бісмарковську" та "бевериджську". "Бісмарковська" модель передбачає жорсткий зв'язок між рівнем соціального захисту, обсягами соціальної допомоги й тривалістю особистої професійної діяльності людини. Ця модель ґрунтується на тому, що соціальні права, соціальний захист людини прямо залежать від тих відрахувань, які робітник виплачує протягом усього свого життя. "Бевериджська" модель соціального захисту фінансується через видатки з державного бюджету, і в ній переважає принцип національної солідарності. Ця модель досить успішно зарекомендувала себе в європейських країнах. Наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. у чистому вигляді ні "бісмарковська", ні "бевериджська" моделі соціального захисту населення в Європі не зустрічаються. Можна говорити про їх "синтез" та "диверсифікацію". Такі самі трансформації переживає і європейська система пенсійного забезпечення.

Ідеальних пенсійних систем сьогодні не існує. Часто вони несправедливі, безпідставні, занадто дорого коштують як державі, так і населенню. Пенсійні системи працюють краще тільки в тих країнах, які не відчувають демографічних проблем, але зараз таких дедалі менше.

Досвід і практика світового розвитку пенсійного забезпечення дають чималі підстави для дослідження проблем та шляхів їх розвитку в умовах ринкових реформ, здійснюваних в Україні.

II. Постановка завдання:

- дослідити міжнародний досвід реформування системи пенсійного забезпечення;

- визначити основні напрями реформування пенсійної системи в Україні з урахуванням вад і недоліків міжнародних пенсійних систем.

III. Результати

Проблема реформування пенсійної системи є досить актуальною, її висвітлюють у своїх працях багато вчених, зокрема: М. Боднарук, М. Бойко, Н. Болотіна, В. Бурак, І. Гуменюк, С. Прилипко, С. Синчук, Г. Чанишева та ін. Проте чимало аспектів реформування пенсійної системи, особливо можливості застосування в Україні міжнародного досвіду реформування пенсійної системи, є невіршеними.

Нині у світі існують два підходи до розбудови системи пенсійного забезпечення: розподільчий та накопичувальний. Головною їх відмінністю є засоби фінансування пенсійних систем.

У розподільчих пенсійних системах покриття регулярних пенсійних витрат здійснюється з поточних надходжень. В основі цього підходу – обов'язок кожного члена суспільства брати участь у заснованому на принципах солідарності колективному страхуванні на випадок соціальних ризиків (безробіття, старість, хвороба, інвалідність). Подібні системи реалізують принцип так званої "вертикальної" солідарності поколінь, а саме: працездатне молоде покоління бере на себе матеріальну підтримку старшого покоління. Розподільчі пенсійні системи мають три вагомні переваги: по-перше, можливість почати виплату пенсій негайно (тобто не потрібно багато часу для нагромадження коштів на пенсійні виплати); по-друге, розміри пенсій не залежать від результатів функціонування фінансових ринків та інвестиційної діяльності пенсійних фондів; по-третє, принцип соціальної справедливості та соціального захисту реалізується за рахунок перерозподілу доходів від високооплачуваних працівників до низькооплачуваних.

Основним недоліком розподільчої системи є залежність величини пенсійних фондів від демографічних факторів і стану ринку праці (рівня зайнятості, безробіття, заробітної плати, співвідношення кількості платників внесків і пенсіонерів тощо). Пенсійні внески в розподільчих

пенсійних системах розглядають як податок, а не як частину особистих заощаджень громадян. Тому функціонування такої системи багато в чому залежить від ефективності державного управління (або ж адміністративного примусу). Зростання рівня "тінізації" економіки, масова несплата податків можуть порушити стійкість розподільчої пенсійної системи.

У накопичувальній системі (яка базується на принципі індивідуальної відповідальності) виплата пенсій здійснюється з накопиченого для цієї мети грошового фонду. Забезпечення пенсіями за віком (на базі такого фонду) являє собою специфічний довгостроковий інвестиційний процес, на першому етапі якого формуються заощадження та відбувається їх послідовне нарощування за рахунок доходів від інвестування, а на другому етапі здійснюється віддача від заощаджень у вигляді пенсій. У таких системах панує принцип "горизонтальної" солідарності, тобто солідарності в межах кожного покоління. Зазначимо, що пенсійна система, яка цілком перейшла на накопичувальну модель, збільшує сукупні нагромадження та логічно приводить до збільшення інвестицій і стабілізації економічного зростання національної економіки [1].

Накопичувальна пенсійна система, порівняно з розподільчою, є менш мобільною. Зміна ставок і порядку сплати пенсійних внесків не впливає на нинішніх пенсіонерів, а тільки через декілька років вплине на пенсійне забезпечення нині працюючих робітників. Ще один недолік – висока вартість переходу від розподільчої до накопичувальної пенсійної системи. З урахуванням необхідності компенсації нинішньому поколінню пенсіонерів (та коштів, що відволікаються на створення нової пенсійної системи), за експертними оцінками, вартість переходу на нову накопичувальну пенсійну систему може становити від 20 до 60% ВВП [2]. Саме тому не всі країни можуть дозволити собі швидкий перехід до цієї моделі пенсійної системи. Водночас за несприятливої демографічної та економічної ситуації перехід до накопичувальної системи в країні є обов'язковою умовою збереження соціальної стабільності в суспільстві. Невід'ємною складовою накопичувального пенсійного забезпечення є система недержавних пенсійних фондів.

Розглянемо докладніше, як теоретичні моделі пенсійного забезпечення реалізуються на практиці в країнах ЄС. На наш погляд, для визначення оптимальної для України моделі системного забезпечення необхідно систематизувати та проаналізувати різні стратегії й моделі пенсійного забезпечення, що дасть змогу визначити можливі недоліки та наслідки впровадження тієї чи іншої моделі в Україні.

Так, у Німеччині право на пенсію належить до категорії абсолютних прав кожного громадянина країни. Разом з тим воно обтяжене багатьма деталями й ускладнене реформами.

Пенсійні реформи в Німеччині відбувалися декількома етапами (1957, 1992, 1996 і 2001 рр.), що було зумовлено об'єктивними причинами, серед яких перше місце посідали інфляційні процеси та національна демографічна криза.

Основою соціальної політики в Німеччині визнано "бісмарківську" модель соціального захисту населення та відповідний страховий принцип пенсійного страхування підпадають усі наймані робітники (а з 1 квітня 1999 р. ще й особи "самостійної праці" – представники мистецьких професій, самозайняте населення тощо).

У державній системі обов'язкового страхування (прийнятій ще в 1991 р.) передбачено десять видів пенсій: за віком, при досягненні 65 років; вдовам і вдівцям; особам, які мають не менш ніж 35 років виробничого стажу й досягли 63-річного віку; жінкам при досягненні 60 років; при втраті професійної працездатності; для непрацездатних при досягненні 60 років; у зв'язку з втратою загальної працездатності; по безробіттю при досягненні 60 років; сиротам; на виховання дитини, у якої помер один з батьків [1, с. 169].

Розмір пенсії в Німеччині прямо залежить від розміру відрахувань кожного працівника протягом його трудового життя, тому пенсіонер має право претендувати, насамперед, на ту пенсію, яку він заощадив. Такого поняття, як мінімальна пенсія, у німецькому пенсійному законодавстві не існує, проте є декілька різновидів гарантованих пенсій (до того ж деякі з них можна отримувати одночасно).

Право на пенсію в Німеччині, за загальним правилом, виникає при досягненні 65 років, хоча існує ряд різновидів пенсій, де вік знижується до 63 або навіть до 60 років. Щоб одержати право на той чи інший вид пенсії, потрібно мати законодавчо визначену тривалість застрахованої трудової діяльності (від 5 до 35 років). Крім цього, для отримання пенсії на певній законодавчій підставі необхідно виконати й додаткові умови, що стосуються особи пенсіонера. Зокрема, для того, щоб отримати пенсію за віком (65 років), потрібен трудовий стаж не менше ніж 5 повних років або 60 місяців. До цього стажу зараховують і час, витрачений на догляд за дитиною (як правило, це жінки, але виняток становлять іноземці, що постійно проживають на території Німеччини). Для пенсіонерів Німеччини не обов'язково, щоб стаж 5 років був безперервним, ці роки (60 місяців роботи) можуть припадати на різні періоди життя людини. Головне, щоб у період роботи людина виплачувала встановлені законом внески на пенсійне страхування.

На основі добровільних пенсійних внесків майже кожна людина, яка мешкає в Німеччині, може отримати право на довічну державну пенсію, навіть іноземці або особи без громадянства, які постійно проживають на території країни. Державні органи Німеччини встановили й

обмеження для отримання пенсій. Так, зі списку осіб, які є повноважними сплачувати добровільні внески, виключаються ті, хто досяг 65 і більше років, але не мають права на пенсію у зв'язку з відсутністю мінімального п'ятирічного стажу, а також ті, хто отримує повну державну пенсію за віком [1, с. 177–178].

Корективи в реформування системи пенсійного забезпечення Німеччини внесла демографічна криза, що охопила всю територію Європи. Її наслідками стало збільшення кількості пенсіонерів та навантаження на працюючих. Послання цього процесу з високим рівнем інфляції в країні зробило вкрай проблематичними традиційно високі виплати з пенсійного забезпечення. Тому в травні 2001 р. Бундестаг прийняв Закон про підтримку системи пенсійного страхового забезпечення ("підтримку старості" – *Altervermögengesetz*). Фактично експерти оцінюють його як закон про державну підтримку приватного пенсійного страхування. Ця програма державної підтримки приватних страхових пенсійних договорів вартістю майже 11 млрд євро розрахована на 21 млн працюючого населення Німеччини, яке підлягає обов'язковому державному страхуванню. Відповідно до цього закону, кожен найманий працівник (як державного, так і недержавного підприємства) отримує гарантовану державну фінансову підтримку до майбутньої додаткової (страхової) пенсії.

У цьому законі передбачено два види державної підтримки: 1) система прямих доплат до приватних (індивідуальних) договорів пенсійного забезпечення; 2) система списання із заробітку, яка передбачає зменшення суми заробітної плати, що оподатковується податком на прибуток, на певну суму, яку працівник витрачає на створення особистого пенсійного приватного капіталу (тобто на суму так званих "особливих витрат") [6]. Метою держави при впровадженні цих заходів є таке: за рахунок приватних накопичень загальмувати різке зниження розміру солідарних (мінімальних) пенсій і тим самим, навіть за умов демографічної кризи, через застосування економічних методів стимулювання підтримати достатньо високий рівень пенсійних виплат.

Російсько-польська солідарно-накопичувальна модель пенсійного забезпечення – класичний приклад змішаної стратегії. До речі, керівництвом України саме ця модель взята за базову для формування власної пенсійної системи, в якій будуть наявні всі три рівні: солідарний, страховий і накопичувальний. Така система добре перевірена на практиці. Крім того, другий (страховий) рівень у цій моделі дуже схожий на солідарний рівень, адже гроші цього рівня теж належать державі.

Система пенсійного забезпечення Польщі практично аналогічна українській і теж має три рівні: 1) обов'язкова солідарна система; 2) обов'язкова накопичувальна система, в яку відра-

ховується 7,3% заробітної плати; 3) добровільна участь працюючих у пенсійних фондах для працівників, угоди зі страховою компанією або інвестиційним фондом. Але є деякі відмінності. По-перше, пенсійні програми для працівників в Україні не передбачають колективної участі в пенсійних програмах страхових компаній, і в Україні страхові компанії здійснюють лише страхування прижиттєвої пенсії, а не страхування життя, як у Польщі. По-друге, в Україні кошти працівника не можуть бути вилучені з недержавного пенсійного фонду до настання пенсійних підстав, а в Польщі ці кошти можуть бути передані за згодою працівника до інвестиційного фонду.

Американська накопичувально-солідарна модель (США, деякі країни Латинської Америки, Португалія) характерна тим, що середній американець має можливість забезпечити собі три пенсії: державну, приватну корпоративну й приватну індивідуальну. Сукупна податкова ставка на фонд заробітної плати за умови функціонування американської моделі пенсійної системи становить 15,3%. Її в рівних частках сплачують роботодавець і працівник. Пенсійний податок має сукупну ставку 10,7% і також сплачується в рівних частках компаніями (роботодавцями) і працівниками.

При реалізації пенсійних програм другого рівня учасники (юридичні та фізичні особи) мають право самостійно обирати інвестиційні проекти, куди фонди зобов'язані спрямувати їхні пенсійні внески. До того ж при відкритті особистого пенсійного рахунку (ОПР) є певні особливості. Так, не оподатковуються щорічні внески на суму, що не перевищує 2 тис. дол. США (можна відкрити ОПР на дитину з моменту її народження). Крім того, якщо гроші знімаються з ОПР до досягнення 59,5 років, доводиться платити прибутковий податок.

Пенсійна система Великобританії – одна з найстаріших систем соціального страхування у світі (з 1908 р.) й одна з найскладніших за організацією, регулюванням і набором можливостей, наданих майбутнім пенсіонерам. Два рази (за підсумками доповіді комісії лорда Вільяма Беверіджа в 1944 р. і реформ 1982–1986 рр.) система зазнавала глобальної перебудови. Тип моделі системи названий "англо-саксонським" (іноді такі системи називають системами Беверіджа).

У британській системі пенсіонери можуть отримувати виплати з трьох джерел: базової соціальної пенсії й трудової пенсії ("другої" державної, залежить від заробітку та стажу) з національної страхової схеми, професійної пенсійної схеми й добровільних накопичень. Основним елементом Базового рівня є базова державна пенсія (Basic State Pension, BSP). Її отримують чоловіки старше ніж 65 років і жінки старше ніж 60 років, які сплачували необхідну кількість років страхові внески. Якщо дохід працівника вище від встановленої величини,

він виплачує ці внески й таким чином заробляє спеціальний страховий стаж. Залежно від цього стажу визначають розмір базової пенсії. Базова пенсія не може бути вищою від певного рівня. Тривалий час розмір базової державної пенсії індексували відповідно до зростання цін, що призвело до зменшення її частки в сукупних пенсійних виплатах.

Другий обов'язковий рівень також є розподільним і фінансується за рахунок внесків працівника. На відміну від пенсії, виплачуваної на базовому рівні, тут існує прямиий зв'язок між розміром пенсії й розміром сплачених внесків. Працівник, який не бажає брати участь у державній пенсійній програмі, може вийти з неї, проте в цьому випадку він зобов'язаний брати участь у якійсь схемі додаткового пенсійного забезпечення. Державна пенсійна програма була створена для того, щоб забезпечити пенсію, прив'язану до заробітку, тим, хто не брав участі в професійних пенсійних системах. Починаючи з 2002 р., ця пенсійна програма поступово замінюється програмою "друга державна пенсія" (State Second Pension, S2P), яка повинна забезпечити гідний рівень пенсій для осіб з малим доходом та інвалідів. У середньому коефіцієнт заміщення, забезпечуваний обов'язковими пенсійними схемами, становить 47,6% [3].

Також у Великобританії існує безліч різних способів накопичення приватних пенсій. Найбільшого поширення набули професійні пенсійні системи. Працівники укладають колективний договір з роботодавцем, на підставі якого він робить внески на пенсійне забезпечення й формує пенсійні виплати. Більшість професійних пенсій використовують механізм встановлених виплат, тобто розмір виплат відповідає певній частці останньої заробітної плати. Але також використовують схеми зі встановленим розміром внесків, у них рівень допомоги стає відомим тільки при фактичному оформленні пенсії та залежить від розміру внесків, інвестиційного доходу, віку виходу на пенсію тощо.

Додаткове пенсійне забезпечення істотно диференціює пенсії: сумарний коефіцієнт заміщення за обов'язковою і добровільною схемами для найбагатших пенсіонерів становить 87%, а для найбільш вразливих – лише 21%.

Нідерланди мають одну з найбільш розвинутих систем пенсійного забезпечення в Європі. Офіційною датою її народження можна вважати 1919 р., коли в країні вперше було утворено базові принципи державної пенсійної системи. На сьогодні в країні сформована й успішно діє протягом десятиліть трирівнева пенсійна система: державне пенсійне забезпечення, що є базовим (пенсії AOW і ANW), професійне пенсійне забезпечення, яке має обов'язковий характер, й індивідуальне пенсійне забезпечення. При цьому професійні пенсії охоплюють понад 90% населення та забезпечують приблизно 30% від загального розміру пенсії голландського пенсіонера.

Пенсійний вік у Голландії становить 65 років, причому як для чоловіків, так і для жінок. Після досягнення цього віку будь-який громадянин здобуває право на отримання базової державної пенсії. Розмір цієї пенсії не залежить ні від тривалості трудового стажу, ні від суми сплачених у державний пенсійний фонд протягом усього періоду трудової діяльності внесків. На державну пенсію в Голландії може розраховувати будь-який громадянин країни, який досяг пенсійного віку, навіть домогосподарка. Такий загальний підхід дає змогу охопити пенсійним забезпеченням усіх пенсіонерів країни. Диференціація розмірів державних пенсій здійснюється лише за однією ознакою: самотні пенсіонери отримують вищі пенсії порівняно з подружніми парами. Наприклад, якщо виплати самотньому пенсіонеру становлять близько 70% від заробітної плати, яку він отримував протягом трудової діяльності, то кожен з подружжя може розраховувати лише на 50%.

Фундамент професійних пенсійних систем – галузеві пенсійні фонди. Таких фондів у Голландії налічується кілька сотень. Серед найбільш відомих і великих галузевих фондів – пенсійний фонд державного сектору АВП і пенсійний фонд металургійної промисловості ВРМТ. Пенсійний фонд у Голландії є самостійною економічною одиницею, що здійснює свою діяльність незалежно від компаній – платників пенсійних внесків. Як правило, свої кошти фонди інвестують або в державні цінні папери, або в акції голландських компаній. Контроль за пенсійними фондами й страховими компаніями покладено на страхове управління, куди кожен з фондів зобов'язаний надавати детальну інформацію про виплату допомоги і про свою інвестиційну діяльність. До обов'язків страхового управління входить також розробка додаткових директив щодо масштабів фінансування й розмірів активів фондів. Участь у будь-якому галузевому пенсійному фонді в Голландії є обов'язковою для всіх економічних суб'єктів. Відмова від такої участі можлива тільки в тому разі, якщо компанія в змозі створити свій пенсійний фонд. У системі недержавного пенсійного забезпечення діє ряд податкових пільг: так, звільнені від податків внески в пенсійні фонди, а також інвестиційні доходи пенсійних фондів. Оподаткуванню підлягають лише самі пенсії як один з видів доходу громадянина, проте ставка прибуткового податку в цьому разі невисока [3].

Японська накопичувально-солідарна модель досить своєрідна, оскільки поєднує в собі багатовікові традиції японського суспільства. Її так і хочеться назвати "умовно-накопичувальною", тому що де-юре – це солідарна модель, а де-факто – накопичувальна, в якій держава умовно взяла на себе функції недержавного пенсійного фонду. Деяким аналогом японській може бути пенсійна система США для урядових чиновників.

У Японії основою пенсійної системи є державне соціальне забезпечення, яке фінансується з бюджету, але забезпечене за рахунок пенсійних внесків самих працівників та роботодавців. У зв'язку зі старінням населення та зростанням кількості пенсіонерів у Японії функціонує дворівнева модель. Основу базової пенсії становлять пенсійні внески застрахованих громадян, підприємців і дотації держави (приблизно третина базової пенсії). Розмір базової пенсії в законодавчій формі встановлюється щорічно у фіксованому обсязі. Розмір пенсії достатній для задоволення основних потреб. Джерелом фінансування додаткових пенсій другого рівня є внески роботодавців і працівників, але виступають вони в формі додаткових пенсій: державної та корпоративної [3]. Ця модель характерна також для Австралії та для деяких країн Північної Європи.

Чилійська накопичувальна модель виключає вплив держави й політики на систему пенсійного забезпечення. Чилійська пенсійна програма розрахована на 40 років. Наприкінці цього терміну розмір пенсії має сягнути 400 дол. США. Модель дворівнева. Перший рівень – це обов'язкове відрахування працівником 10% заробітної плати до одного з приватних пенсійних фондів, які суворо контролює держава. Другий рівень – це страхування на випадок настання інвалідності чи втрати годувальника (3% від заробітної плати). Недержавна пенсійна система Чилі була запроваджена ще в 1981 р., причому відразу, і майже повністю повинна замінити державну солідарну систему. Основними характеристиками нової системи стали:

- обов'язкове членство працівника в одному з державних або недержавних пенсійних фондів з обов'язковим відрахуванням у пенсійний фонд 10% від заробітної плати;
- індивідуальне накопичення та накопичення за рахунок доходу, отриманого від діяльності пенсійних фондів. Тільки 40% коштів, які перебувають у пенсійних фондах, становлять індивідуальні внески населення, решта 60% – дохід, отриманий від діяльності пенсійних фондів;
- недержавне управління пенсійними фондами;
- надання податкових пільг – до складу сукупного оподаткованого доходу не належать кошти, внесені на пенсійні рахунки, а також кошти, передані пенсійними фондами до страхових компаній для виплати пенсій;
- вільний вибір працівником пенсійного фонду, до якого він хоче вступити;
- можливість переходу з одного фонду до іншого;
- працівник самостійно може планувати, коли й на яких умовах він вийде на пенсію [3].

Цю саму модель взяли за основу Аргентина, Перу, Колумбія та Казахстан. Досвід Казахстану є найбільш цікавим, оскільки він одним з перших на пострадянському просторі реформу-

вав пенсійну систему та ввів накопичувальну модель. Її відмінністю від чилійської моделі є те, що перший рівень – це обов'язкові щомісячні пенсійні внески в обсязі 10% заробітної плати до державного Пенсійного фонду; другий – це 14 недержавних пенсійних фондів, які реалізують індивідуальні та корпоративні накопичувальні пенсійні програми. На другий рівень припадає майже дві третини в загальній сумі пенсійних накопичень [3].

IV. Висновки

Досвід зарубіжних країн у реформуванні системи пенсійного забезпечення досить різноманітний, кожна країна, по суті, має свою специфічну систему пенсійного забезпечення з урахування економічного розвитку, кількості населення, традицій та системи державного управління. Ключовим завданням для України є формування своєї особливої системи, яка б враховувала специфіку економіки, ментальність, певні традиції, негативний і позитивний зарубіжний досвід у реформуванні пенсійних систем.

В Україні гостро стоїть питання про впровадження функціонування другого та третього рівнів пенсійної системи, саме тому для подолання проблем з упровадженням цих рівнів необхідно звернутися до міжнародного досвіду, а саме яким чином перерозподілені виплати пенсій між кожним рівнем. Україна – єдина держава, яка використовує солідарну систему на 99,97%. І саме це зумовило необхідність реформування пенсійної системи та пошуку інших джерел для фінансування пенсійних виплат. У більшості зарубіжних країн солідарна система пенсійного забезпечення становить не більше ніж 50% у загальному обсязі фінансування пенсій. Система недержавного пенсійного забезпечення ефективно працює й користується попитом. Проте, на наш погляд, українці мають психологічний та інформаційний бар'єр перед недержавними пенсійними фондами й іншими недержавними інститутами, тому більш оптимальним та зрозумілим є накопичувальне пенсійне страхування.

Для механізму функціонування накопичувальної системи, виходячи з досвіду інших країн, доцільно створити накопичувальні фонди та прописати процедуру акумулювання коштів між Пенсійним та накопичувальними фондами.

Що стосується найбільш актуального аспекту пенсійної реформи – віку виходу на пенсію, то реформи 2011 р. в Україні вже ознаменували собою крок до вирівнювання пенсійного віку чоловіків і жінок. Наступна реформа, яку треба розглянути Україні, – автоматична прив'язка до збільшення тривалості життя. Крім того, враховуючи міжнародний досвід, поправки до розміру пенсії на засадах бонус і малус повинні становити приблизно 5–7% за кожний рік відповідно до відстрочки виходу на пенсію та дострокового виходу.

Список використаної літератури

1. Білоусов В. Огляд зарубіжного досвіду в сфері реформування системи пенсійного забезпечення. Перспективи для України /

- В. Білоусов // Україна: аспекти праці. – 2004. – № 3. – С. 39–45.
2. Папієв М. Міжнародний досвід реформування пенсійного забезпечення / М. Папієв // Україна: аспекти праці. – 2004. – № 1. – С. 3–11.
3. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.

Стаття надійшла до редакції 21.05.2013.

Белоусов В.М. Подходы и модели системы пенсионного обеспечения: международный опыт для Украины

Статья посвящена исследованию международного опыта реформирования пенсионных систем, ключевых преимуществ и недостатков пенсионных систем разных стран мира; определению предпосылок реформирования пенсионной системы в Украине на основании зарубежного опыта.

Ключевые слова: пенсионная система, социальная защита, реформирование пенсионного обеспечения, распределительная система, накопительная система.

Byelousov V.M. Approaches and models of the pension system: the International Experience for Ukraine

The article is devoted to the study of international experience in reforming pension systems, key vices of pension systems in different countries, and determining the prerequisites for the reform of the pension system in Ukraine on the basis of foreign experience.

Reform of the pension, promote productive employment and improve living standards are the key elements of socio-economic policy of almost all countries, especially in the context of the financial and economic crisis. Commission of the European Union on the development of a unified social policy for the countries of the EU allocates two main models of social protection of population “Bismarck’s” and “Beverages”. “Bismarck’s” model implies a rigid relation between the level of social protection, the volume of social assistance and duration of professional activity of a person. This model is based on the fact that social rights, social protection of the person directly depend on the contributions that the employee pays for his entire life. “Beverages” model of social protection is financed at the expense of the state budget, and its dominant principle of national solidarity. This model is quite successfully established itself in the European countries. At the end of XX – beginning of XXI century in its pure form no “Bismarck’s”, no “Beverages” model of social protection of the population in Europe meet. Can talk about their “synthesis” and “diversification”. The same transformation is experiencing and the European system of pension provision. Currently in the world there are two approaches to building of the pension system, wiring and accumulative. Their main difference is the means of financing of pension systems.

It should be noted that the ideal of pension systems does not exist today. Often they are unfair, unfounded too costly for the state and the population. Pension systems work better only in those countries that are not experiencing a demographic problem, but now there are less and less.

Experience and practice of development of the pension scheme gives considerable grounds for research of problems and ways of their development in conditions of market reforms, carried out in Ukraine.

Key words: pension system, social protection, reform of the pension, distribution system, the cumulative system.

УДК 351:332.33(477)(045)

В.А. Боклаг

кандидат наук з державного управління, докторант

Н.Б. Александровакандидат технічних наук, викладач
Класичний приватний університет**ОПТИМІЗАЦІЯ СТРУКТУРИ ЗЕМЕЛЬНОГО ФОНДУ В СИСТЕМІ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ УКРАЇНИ**

У статті розглянуто тенденції щодо зміни структури земельного фонду та фактори, які впливають на такі зміни; запропоновано заходи щодо оптимізації фонду земельних ресурсів, що дасть можливість збалансувати земельний фонд країни.

Ключові слова: оптимізація земельного фонду; державне управління земельними ресурсами; структура земельного фонду; землезабезпеченість; використання земель сільськогосподарського призначення.

I. Вступ

Земельні ресурси є найважливішою складовою природного середовища і виступають головним засобом виробництва в сільському та лісовому господарстві, а також просторовим базисом для розміщення всіх галузей виробництва. Вони є невід'ємною й основною умовою життя та функціонування процесу суспільного виробництва, зумовлюють існування та використання інших природних ресурсів (атмосферного повітря, поверхневих і підземних вод, рослинного й тваринного світу). На сьогодні виникає необхідність запровадження державних заходів щодо використання й охорони земель, які включають у себе забезпечення оптимального розподілу земель різного цільового використання між галузями виробництва, а також максимальне збереження земель сільськогосподарського призначення як засобу виробництва та інших земель, використання яких є життєвою необхідністю.

Питання вдосконалення та оптимізації структури земельного фонду набувають все більшого значення в період активного розподілу та перерозподілу земель між землевласниками та землекористувачами різних галузей виробництва. Цим питанням присвячено праці таких вчених, як Д.І. Бабміндри, В.В. Горлачука, Д.С. Добряка, Й.М. Дороша, О.Г. Мордвінова, А.Я. Сохничка, А.М. Третяка, О.І. Шапоренко та ін. Проте державні заходи щодо оптимізації структури земельного фонду на сьогодні реально не здійснюються, а отже, потребують додаткового вивчення.

II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути тенденції щодо зміни структури земельного фонду та факторів, які впливають на такі зміни, а також надати пропозиції щодо оптимізації фонду земельних ресурсів, що дасть змогу збалансувати земельний фонд країни.

III. Результати

Усі землі в межах державних кордонів України, незалежно від форм власності, видів господарювання і цільового використання, становлять єдиний земельний фонд України. Наша держава має потужний природно-ресурсний потенціал. Земельний фонд України становить 5,7 % території Європи. При цьому на загальноєвропейському фоні його вирізняє висока питома вага сільськогосподарських угідь, особливо ріллі, що пов'язано з високою природною якістю українських земель, великою питомою вагою в їхньому складі чорноземів. Так, за даними Держземагенства України, на початок 2013 р. сільськогосподарські угіддя України становили 18,9 % загальноєвропейських, а рілля, відповідно, – 26,9%. Відносно території нашої країни сільськогосподарські угіддя займають 41,84 млн га, або 69,3% території, у тому числі 33,19 млн га ріллі (55%), 7,03 млн га природних кормових угідь сіножатей і пасовищ (12,6%). Незважаючи на такі показники, доводиться констатувати, що ефективність використання земель в Україні значно нижча, ніж у середньому в Європі, і структура земельного фонду потребує її оптимізації.

Земельні ресурси є просторовою базою для розміщення та функціонування усіх видів господарської діяльності, головним засобом виробництва в сільському та лісовому господарстві, в їхніх надрах сконцентровані усі поклади корисних копалин. З метою найбільш повного раціонального використання земельних ресурсів, оптимізації структури земельного фонду, збереження їх для прийдешніх поколінь, слід проводити їхнє дослідження і класифікацію за основним цільовим призначенням.

Класифікація земель передбачає їхній розподіл за найбільш характерними ознаками. Згідно із земельним законодавством, основною ознакою є цільове призначення земель – нормативне цільове використання, встановлений у

нормативному порядку правовий режим використання, залежно від видів діяльності суб'єктів права власності на землю та права користування землею або суспільних інтересів.

Земельні ресурси є базою розвитку та розміщення господарського комплексу та складною природно-економічною системою. У географічному відношенні – це поверхня суші, що характеризується різноманітними природно-історичними умовами, а з економічної точки зору, це сукупність земельних угідь, які відображають форму використання землі як засобу виробництва та характер зайнятості території. Земельні ресурси вирізняються багатоаспектним характером пізнання й експлуатації:

- соціальний – просторова база суспільства;
- онтолого-гносеологічний – об'єкт дослідження та пізнання;
- політико-економічний – засіб виробництва в сільському та лісовому господарстві;
- організаційний – система землеволодіння та землекористування;
- екологічний – компонент біосфери.

У контексті реформування економічної системи України земля, як базис будь-якої кредитно-фінансової системи, була й залишається основним надійним ресурсом оздоровлення економічної ситуації, що склалася на сьогодні в країні. Залучення в ефективний обіг земельно-ресурсного потенціалу та вдосконалення земельних відносин розглядається як пріоритетний напрям соціально-економічного розвитку України.

Управління розподілом та перерозподілом земельного фонду в Україні здійснюється шляхом регулювання земельних відносин і типів землекористування через нормативні акти й проведення землеустрою. Безперечні зрушення відбулися в структурі власників землі та землекористувачів. Зважаючи на те, що найбільшу питому вагу в структурі земельного фонду становлять землі сільськогосподарського призначення, основними землевласниками та землекористувачами на території України є сільськогосподарські підприємства та громадяни. Разом з тим в Україні склалося загальне і галузеве (міжгалузеве) державне управління, яке має територіальний характер, тобто охоплює певні території в межах адміністративно-територіальних утворень.

Галузеве управління поширюється на землі тільки окремих галузей або груп галузей економіки (землі сільськогосподарського призначення, землі промисловості, транспорту, енергетики тощо). Загальне та галузеве управління взаємно пов'язані як спільністю завдань (забезпечення раціонального використання й охорони земель), змістом функцій управління (розпорядчі, контрольні, правоохоронні тощо), так і методом регулювання земельних відносин (як правило, управління має імперативний владний характер). Водночас вони різні за обсягом правомочностей відповідних органів

управління та їх супідрядністю, а також охопленням керованих територій.

У забезпеченні раціонального використання й охорони земельних ресурсів, крім державного управління, суттєву роль відіграє внутрішньогосподарське управління, яке здійснюється конкретними суб'єктами права на землю – власниками земельних ділянок і землекористувачами, до обов'язків яких входить забезпечення в процесі господарської діяльності раціонального використання й охорони земель.

Для оптимізації землекористування України як за цільовим призначенням, так і за формами власності та типами землекористування необхідно вдосконалювати систему управління земельними ресурсами як на загальнодержавному (міжгалузевому) та регіональному (територіальному), так і на місцевому рівнях. Однак, враховуючи найбільшу питому вагу сільськогосподарського землекористування, саме цим земельним ресурсам необхідно приділяти найбільше уваги з точки зору економіки та екології.

Одним із важливих показників, що характеризують наявність придатних для ведення сільського господарства земель, є землезабезпеченість (площа продуктивних земель з розрахунку на 1 жителя). Певна стабілізація землезабезпеченості останніми роками в Україні пояснюється переважанням темпів зменшення кількості населення над темпами скорочення площі продуктивних угідь. У перспективі передбачається зниження землезабезпеченості в Україні у зв'язку з вилученням частини малопродуктивних угідь з господарського обігу. Це змусить вести пошук шляхів інтенсифікації екологобезпечного землеробства, збереження і відтворення родючості ґрунтів [5; 6].

Обмеженість і вичерпність територіальних ресурсів землі, поступове скорочення площі продуктивних земель загострює в окремих регіонах проблему землезабезпечення. За останні 30 років площа ріллі, що припадає на 1 мешканця України, скоротилася на 30%. У Закарпатській, Київській та Львівській областях припадає на одного мешканця 0,16; 0,36 і 0,33 га ріллі відповідно, що, за нормативами Міжнародної комісії з продовольства ФАО ООН, оцінюється як недостатній рівень, а в областях Донецько-Придніпровського регіону – на рівні нижньої межі.

Починаючи з 1990 р., в Україні простежується тенденція до зменшення сільськогосподарської освоєності земельного фонду. Це пояснюється тим, що впродовж останніх десятиріч площі сільськогосподарських угідь і ріллі зменшуються. Так, у 1990 р. площа сільськогосподарських угідь становила 42,0 млн га, тоді як на початок 2012 р. вона дорівнює 41,6 млн га. Це пояснюється відведенням земель підприємствам, установам та організаціям для несільськогосподарських потреб, вилученням земель для створення захисних лісових насаджень, переведенням в несільськогосподарські

угіддя для внутрішньогосподарського будівництва тощо.

Площа ріллі за цей самий період зменшилася з 33,6 до 32,5 млн га за рахунок консервації деградованих і малородючих ґрунтів, переведення малопродуктивної ріллі в сіножаті й пасовища. Скорочення ріллі, що залишиться в інтенсивному обробітку, не призведе до зменшення обсягів товарної рослинницької продукції при раціональному її використанні.

Вилучення малопродуктивних земель (деградованих, малородючих, низькотехнологічних тощо) з обробітку зумовлює не тільки зменшення екологічного ризику, а й припинення розтрати коштів, ресурсів праці. Світовий досвід показує, що підвищення ефективності сільського господарства як галузі можливе лише за умов інтенсивного використання високородючих ґрунтів і зниження вкладень у малопродуктивні землі [7; 9].

Нераціональне сільськогосподарське виробництво завдає великої шкоди навколишньому середовищу взагалі та земельним ресурсам зокрема. Так, у XIX ст. розвиток землеробства в Україні здійснювався екстенсивним шляхом. У результаті це призвело до найвищої розораності сільськогосподарських угідь в Європі, яка становить 78,2%. У 1950 р. питома вага землі в обробітку займала 74%, у тому числі ріллі 60%, багаторічних насаджень – 1,1, сіножатей – 5,3 і пасовищ – 0,5%, тоді як на 01.01.2012 р. – 68,9%, 53,8%, 1,5%, 4,0% і 9,1% відповідно.

До складу земель, що вимагають створення особливого режиму охорони та забезпечення цільового функціонального використання на території України, належать:

- землі оздоровчого призначення (лікувально-оздоровчі) (території розповсюдження понад 400 джерел лікувальних мінеральних вод і 104 родовищ лікувальних грязей; території морських пляжів довжиною 1160 км; земельні ділянки 1059 санаторіїв і санаторіїв-профілакторіїв на 203 тис. місць);
- землі рекреаційного (земельні ділянки 2380 закладів організованого відпочинку та туризму на 398 тис. місць; території масового короткострокового відпочинку населення у приміських зелених зонах; земельні ділянки дачних поселень та садівничих товариств);
- землі природоохоронного призначення, які використовуються для екологічного туризму та рекреації (території п'яти національних природних парків, десяти регіональних ландшафтних парків, трьох біосферних заповідників, 1800 заказників, 500 парків-пам'яток садово-паркового мистецтва тощо);
- землі об'єктів історико-культурної спадщини (території розташування більше ніж 125 тис. пам'яток історії, археології, архітектури, етнографії тощо).

В Україні ще не створено належної інформаційної бази ефективного управління земель-

ними ресурсами. У зв'язку з відсутністю коштів, технічних засобів, невідпрацьованістю організаційно-методичних положень гальмується створення національного банку даних про стан земель, ведення земельно-реєстраційної діяльності, моніторингу земель. У недостатніх обсягах поновлюються планово-картографічні матеріали. Відсутня об'єктивна система оцінювання стану ґрунтів внаслідок припинення проведення суцільних ґрунтових обстежень. Землепорядкування використовується в основному для вирішення організаційно-технічних і правових аспектів перерозподілу земель, а не як засіб обґрунтованої оптимізації та раціонального використання земель, інструмент управління їх якісним станом.

Проте погляди на оптимізоване співвідношення основних земельних угідь подекуди досить полярні. Так, Н.В. Козлов і Н.В. Палапа рекомендують включати до орних угідь 20% території. Це підкріплюється посиланням на досвід передових країн, де розораність становить 28–32% (Англія, Німеччина, Франція) і навіть 15,8% (США) [4]. На наш погляд, таке зіставлення не досить коректне, оскільки порівнювати можна лише території, аналогічні (близькі) за фізико-географічними умовами. Неправомірно, зокрема, розглядати досвід Сполучених Штатів, де величезні площі припадають на пустелі й інші непридатні для сільськогосподарського виробництва землі. О.П. Канаш пропонує оптимізувати співвідношення угідь, виходячи з придатності земель та з урахуванням їх деградованості. Ним введено поняття "індексу екологічної невідповідності сучасного використання орних земель", який кількісно дорівнює відношенню фактичної розораності (за даними обліку) до максимальної площі орнопридатних земель [8].

У структурі земельних ресурсів та землекористування сьогодні спостерігаються досить значні диспропорції, збільшення яких може загрожувати довкіллю, а відтак, життєвому середовищу людини і, що не менш важливо, ефективності господарської діяльності, тобто сталому розвитку національної економіки. Сьогодні ситуація з володінням, користуванням і розпорядженням землею є складною, вона вимагає невідкладного поліпшення. Найгострішими проблемами є незавершеність процесів реформування економічних і правових відносин власності; недосконалість системи державного управління у сфері використання й охорони земель.

Вищезазначені негативні наслідки неефективного та безгосподарського використання основного багатства країни – землі – свідчать про необхідність вирішення еколого-економічних проблем у землекористуванні. Отже, майбутнє використання земельного фонду країни має здійснюватися шляхом його оптимізації через встановлення економічно й екологічно обґрунтованих співвідношень між різними факторами та видами землекористувань.

Існують різні погляди вчених до визначення оптимальної структури земельних угідь. За підрахунками І.А. Розумного, в Україні загальна площа сільськогосподарських угідь має становити 60–65%, лісів – 17%, а заповідно-охоронні землі – 10% загального земельного фонду. Інші вчені (В.М. Патики, В.А. Соломаха) за ідеальне пропонують співвідношення угідь, у якому рілля становить 1, природні кормові угіддя – 1,6, ліси – 3,6. Станом на 1 січня 2012 р. зазначене співвідношення становить 1:0,2:0,3.

Одночасно з розорюванням луків і пасовищ, а також освоєнням схилівих земель відбувалося затоплення значних площ земель внаслідок будівництва водосховищ на Дніпрі. Всього за повоєнний період було затоплено майже 1,2 млн га сільськогосподарських угідь. Це порушило екологічну рівновагу між окремими видами угідь (орними землями, луками і пасовищами, лісами, болотами й водними екосистемами), призвело до збільшення берегової смуги, у результаті чого руйнуються і втрачаються родючі землі.

Сьогодні в Україні досить нагальним питанням є збереження, раціонального використання та розширення відтворення земельних ресурсів як базису стійкого розвитку. Згаданий вище дисбаланс між площами певних категорій земельних ресурсів (надмірні площі земель сільськогосподарського призначення, недостатні площі лісів, скорочення площ під водними ресурсами) і значна кількість суб'єктів, яким передані в управління великі масиви земельних ресурсів, зумовлюють нераціональне, часто надмірне антропогенне та техногенне навантаження на землі, погіршення екологічного стану довкілля.

IV. Висновки

На нашу думку, з огляду на цю ситуацію на державному рівні виникає необхідність планування та здійснення певних заходів щодо збалансування використання та відновлення земельних ресурсів. Обґрунтування напрямів раціоналізації використання й охорони земельного фонду України забезпечується системою заходів, серед яких виділяються заходи державного управління земельним фондом.

Заходи щодо оптимізації фонду земельних ресурсів і системи землекористування мають передбачати:

- проведення інвентаризації і сертифікації всіх земель, водних ресурсів, надр, земель у межах населених пунктів;
- визначення раціональної структури земельних ресурсів (за категоріями, призначенням, формами власності, регіонами) з урахуванням нинішнього стану справ, соціальних та економічних потреб і перспектив розвитку, вимог продовольчої безпеки, інвестиційної привабливості, норм екологічної стійкості територій; провести з урахуванням цього зонування території України, регіонів, населених пунктів;

- визначення науково обґрунтованої моделі, системи норм і стандартів користування сільськогосподарськими землями, лісовими та водними ресурсами, надрами, забудованими землями, рекреаційними зонами тощо; забезпечити неухильне дотримання цих норм і стандартів;
- законодавче запровадження системи економічного стимулювання збільшення площі земель природоохоронного та рекреаційного призначення, заохочення заліснення непридатних для сільськогосподарського виробництва територій, скорочення площ земель, що перебувають в інтенсивному сільськогосподарському використанні, шляхом переведення їх у природні кормові угіддя та землі природно-заповідного фонду з метою більш раціонального їх використання і збереження.

Запровадження таких заходів дасть змогу нинішній системі управління земельними ресурсами стати більш збалансованою і забезпечить позитивний результат у досягненні економічної ефективності й екологічної безпеки як окремих регіонів, так і країни в цілому.

Список використаної літератури

1. Земельний кодекс України: Коментар. – Харків : Одісей, 2002. – 600 с.
2. Державна програма використання та охорони земель в Україні на 2006–2015 роки (проект) // Землеустрій і кадастр. – 2006. – № 1. – С. 100–128.
3. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
4. Козлов Н.В. Современные причины деградации и агроэкологическое состояние пахотных земель Украины / Н.В. Козлов, Н.В. Палапа // Современные проблемы охраны земель. – К. : СОПС Украины НАН Украины, 1997. – 4.1. – С. 86–88.
5. Сайко В.Ф. Рациональное использование земельного фонда Украины / В.Ф. Сайко // Аграрная наука. – 1997. – № 3. – С. 18–20.
6. Сайко В.Ф. Наукові підходи щодо раціонального землекористування в умовах здійснення аграрної реформи / В.Ф. Сайко // Вісник аграрної науки. – 2000. – № 5. – С. 5–10.
7. Канаш О.П. Консервація деградованих і малопродуктивних земель як один з основних заходів щодо оптимізації землекористування / О.П. Канаш // Збірник наукових праць Міжнародної конференції "Генеза, географія та екологія ґрунтів". – Львів, 1999. – С. 38–42.
8. Канаш О.П. Принципи класифікації земель як основа раціонального використання земельних ресурсів / О.П. Канаш // Вісник аграрної науки. – 2002. – № 3. – С. 62–65.
9. Новаковський Л.Я. Консервація деградованих і малопродуктивних орних земель України / Л.Я. Новаковський, О.П. Канаш, В.О. Леоніць // Вісник аграрної науки. – 2000. – № 11. – С. 54–59.

Стаття надійшла до редакції 28.03.2013.

Боклаг В.А., Александрова Н.Б. Оптимизация структуры земельного фонда в системе государственного управления земельными ресурсами Украины

В статье рассмотрены тенденции изменения структуры земельного фонда и факторы, влияющие на эти изменения; предложены мероприятия по оптимизации фонда земельных ресурсов, что даст возможность сбалансировать земельный фонд страны.

Ключевые слова: оптимизация земельного фонда, государственное управление земельными ресурсами, структура земельного фонда, обеспеченность земель, использование земель сельскохозяйственного назначения.

Boklag V., Aleksandrova N. Structure optimization of the land fund in public administration of land resources Ukraine

The article describes the trends in the structure of the land fund and the factors that have influence on these changes, the measures of the optimization of the land resources were offered, and this will balance the country's land resources.

The authors of the article considered the trends in the restructuring of the land fund and factors that have influence on these changes. The relevance of the article is due to the fact that today there is a need for the introduction of national measures of using and protection the land, which include ensuring best allocation of land using on different target sectors of industries. Based on this, land applying, in a general sense and land resources requires purposeful measures aimed at improving public land administration.

The paper focused on the need to optimize the structure of agricultural land, considering the fact that they occupy the largest share in the structure of land resources and this is the main production manners in agriculture. Now there are very large disparities in the structure of land and if it increases it may threaten the environment. Thus it may threaten the living environment that is very important, the efficiency of agricultural activity, that is to say the sustainable development of the national economy.

At the state level, there is a necessity of planning and realization of specific measures to balance the using and restoration of land resources. Justification of rationalizing directions of the using and protection of land resources of Ukraine ensured by a system of measures, among which there are the measures of state control of land.

Measures of optimization the fund land and land tenure system should include:

- inventory and certification of all land, water, minerals, land within settlements;*
- the definition of a rational structure of land resources (by category, destination, ownership, regions) given the current state of affairs, social and economic needs and prospects of development, ration security requirements, investment attraction, standards of environmental fixity of the areas carrying the zoning of Ukraine, regions and settlements;*
- definition of scientifically based model system standards using of agricultural land, forest and water resources, mineral resources, built-up areas, recreational areas, etc., to ensure strict adherence to these standards;*
- legislative introduction of economic incentives increasing the area of land conservation and recreational using, promote afforestation unsuitable for agricultural production areas, reducing the amount of land being in intensive agricultural using, by transforming them into natural grasslands and protected areas to more rational their using and conservation.*

Improving these measures will allow the current system of land management to become more balanced and provide a positive result in the achievement of economic efficiency and environmental safety as separate regions and the country as a whole.

Key words: optimization of the land fund, public land resources management, the structure of the land fund, land supply, the use of agricultural land.

В.А. Гошовська

доктор політичних наук, професор

О.Р. Антонова

аспірант

Національна академія державного управління при Президентові України

КОНЦЕПТУАЛЬНІ УМОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З НЕУРЯДОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ

У статті досліджено умови організації ефективної взаємодії Верховної Ради України з неурядовими організаціями в процесі прийняття рішень та запропоновано ресурси реалізації умов цих відносин.

Ключові слова: суб'єкти взаємодії, рівність шансів, парламентська культура, репрезентативність парламенту, регулярність зібрання.

I. Вступ

Головною причиною системної кризи, в якій опинилася Україна, є закритість державних органів. Цей негативний фактор загальмував процес глобальних перетворень у державі. Тому необхідно спрямувати зусилля вчених, науковців та практиків на вдосконалення концептуальних підходів, зокрема створення й дотримання умов організації ефективної взаємодії Верховної Ради України з неурядовими організаціями. Чим ширше коло неурядовців сприймають державу як свого партнера, тим краще відбувається процес узгодження державних інтересів із цілями й завданнями всієї громади. З іншого боку, чим сильніша зацікавленість державних органів, зокрема Верховної Ради, у відвертому діалозі з недержавними інституціями, тим швидше відбуваються позитивні зрушення в державі.

Більшість праць іноземних авторів (Е. Арато, Р. Арон, Д. Ашер, Ф. Бернард, Дж. Брендл, Я. Гонцяж, Р. Даль, Дж. Квіглей, Дж. Кін, Д. Козн, М. Кохен, Л. Райзелблаха, А. Розентал, Д. Ролз) присвячено вивченню ефективності конкретних галузевих програм стосовно взаємодії держави й громадськості, її формам і методам. Останні дослідження українських учених (В.Ю. Баркова, С.А. Баяхчева, К.В. Вінцукевич, О.В. Кислюк, Т.І. Ковальчука, В.Д. Новохацького, Л.І. Усаченко) зосереджені на питаннях соціально-політичного становлення громадянського суспільства, шляхах удосконалення відносин органів регіональної влади з громадськістю, залежності форм та змісту громадських відносин від культурного контексту, формах впливу громадських організацій на політичний процес у сучасній Україні.

Незважаючи на актуальність цього питання як для теорії, так і для практики державного управління, ступінь дослідження концептуальних умов взаємодії неурядових організацій із законодавчим органом є недостатнім. Не вирі-

шена досі проблема створила штучний бар'єр для здійснення належної взаємодії між Верховною Радою України та неурядовими організаціями, збільшила відстань між потребами й очікуваннями громадян, їх волевиявленням і діяльністю представницького органу [8].

На сьогодні наявний комплекс проблем у взаємодії Верховної Ради України з неурядовими організаціями, зокрема:

- відсутня послідовна робота щодо впровадження в діяльність Верховної Ради України принципів діалогічності та відкритості;
- не сформовані та не конкретизовані концептуальні умови організації взаємодії Верховної Ради України з неурядовими організаціями;
- відсутня науково обґрунтована програма виконання концептуальних умов організації взаємодії Верховної Ради України з неурядовими організаціями.

II. Постановка завдання

Метою статті є науково-теоретичне обґрунтування концептуальних умов організації взаємодії парламенту з неурядовими організаціями.

III. Результати

У результаті аналізу наукових праць та вивчення практики діяльності законодавчого органу нами сформульовані та науково обґрунтовані концептуальні умови, за яких взаємодія законодавчого органу з неурядовими організаціями на сучасному етапі є найбільш ефективною.

Рівність шансів у суб'єктів взаємодії. На нашу думку, ця умова найважливіша для прийняття Верховною Радою дійсно народних рішень. Ми переконані, що Верховна Рада України й неурядові організації як суб'єкти взаємодії повинні бути рівноправними в процесі вироблення рішень та прийняття законів, тобто їх думка повинна бути рівнозначною. Лише на таких засадах можна побудувати країну рівних можливостей, гарантуючи рівність шансів на успіх для кожного суб'єкта взаємодії. Сумарна ймовірність знайти компроміс при вирішенні

проблеми чи прийнятті рішення є константою та повинна дорівнювати одиниці. Тому зменшення її для одного із суб'єктів взаємодії автоматично означає збільшення для іншого. У такому разі баланс можливостей виконує стабілізаційну функцію, тобто в неурядовців і законодавчого органу зникає необхідність вдаватися до використання сили [10, с. 685–715]. Як тільки ця умова перестає бути першочерговою або виконується неурядовцями формально, приймаються квазінародні, невизначені рішення. На жаль, таких випадків у практиці українського парламенту не мало. Вони виникають, перш за все, тому, що ця умова на законодавчому рівні окремо не закріплена. Позитивним прикладом у цьому плані для України є Молдова, парламент якої нещодавно ухвалив закон про рівність шансів. Цей закон передбачає дотримання не тільки рівних можливостей між неурядовими та урядовими інституціями, а й захист прав релігійних, національних меншин, викоринювання насильства в сім'ї, захищає права інших категорій громадян [4].

Заборона необмеженої реалізації власних позицій. Поки в експертних колах тривають дискусії про правові теорії та обмеження власних позицій суб'єктів взаємодії, громадяни страждають як від натиску держави, так і від влади більшості. Для захисту своїх прав від свавілля держави звичайні українці схиляються до вуличної демократії, організовуючи в середньому щодня дев'ять мирних протестів. Це акції спротиву проти ухвалення нових Трудового та Житлового кодексів, блокування прийняття законопроекту 2450, протести в межах кампанії “Проти деградації освіти!”, “Помста за розкол країни!” та податковий майдан [7].

У свою чергу, державні органи для заборони необмеженої реалізації позицій неурядових організацій і відповідності їх дій європейським стандартам проводять публічні дебати, круглі столи, експертні обговорення, семінари та інші заходи. Такий підхід позитивно впливає як на українське суспільство, так і на авторитет України на міжнародній арені.

Парламентська культура. Дотримання цієї умови є вирішальним чинником політичної стабільності суспільства. Хоча Регламентом встановлений чіткий порядок ведення засідань представницького органу, оратори систематично порушують правила депутатської етики, вживаючи грубі, образливі вирази, що зачіпають честь і гідність колег, висловлюють необгрунтовані звинувачення, використовують завідомо неправдиву інформацію, закликають до незаконних дій. На жаль, заходи, що застосовуються до таких депутатів, мають не юридичний, а морально-етичний характер. Мабуть, тому скандали в парламентських лавах не зупиняються. Останніми з них були: завзятий захист законопроекту “Про засади державної мовної політики”; спілкування російською мовою; інцидент з активістками Femem; співавторство

законопроекту про моніторинг фінансування неурядових організацій. У перший же день депутати VII скликання влаштували бійку у Верховній Раді з причини голосування за відсутніх у залі депутатів [2; 6].

Відповідність стандарту репрезентативності парламенту. Верховна Рада характеризується нестабільністю поглядів її обранців. Від цього страждає її репрезентативність, адже склад Верховної Ради на кінець каденції мало нагадує той, що був на його початку. Так, у Верховній Раді VII скликання на момент оголошення результатів виборів нараховувалося на одномандатних округах 43 особи. Після двох місяців своєї роботи із 43 депутатів-самовисуванців позафракційними залишилося лише 17 осіб [5].

Розбіжності в поглядах Верховної Ради й неурядовців підтверджують результати голосування учасників е-парламенту за законопроекти, що голосуються Верховною Радою за часом пізніше. Це свідчить про те, що склад Верховної Ради не репрезентує народ України. Звичайно, подібне відбувається й у державах з розвинутою демократією, однак там для виправлення негативної ситуації негайно імплементуються в життя рішення, прийняті на сайтах [11]. В Україні ж на результати голосування на сайті, мало хто звертає увагу. Як наслідок – воля народу не має сили закону, тобто те, що приймається за результатами голосування учасників е-парламенту, не має імперативного характеру та в кінцевому підсумку не виконується.

Регулярність та тривалість зібрань. У більшості країн світу ця умова чітко прописана в конституції. Так, у Японії парламентська сесія триває 150 днів, у Пакистані таких сесій три, що в сукупності не перевищує 120 днів. Серед науковців та практиків законодавчого процесу немає узгодженості в думці стосовно обмежень терміну виконання законодавчих функцій. Вважається, що оптимальний термін парламентської сесії повинен відображати потребу у відповідальності представників перед своїми виборцями за виконану роботу, якість і кількість прийнятих рішень.

Експертами Лабораторії законодавчих ініціатив проведено кількісний і якісний аналіз прийнятих Верховною Радою України законів. На основі інформаційних та аналітичних звітів про підсумки законодавчої роботи депутатів, які оприлюднено на сайті: <http://www.parlament.org.ua>, нами зроблено висновок, що в діяльності Верховної Ради VI скликання домінувала політична доцільність над правом та процедурою. Це підтверджують щорічні дискусії про доцільність продовження мораторію на продаж землі, Угода між Україною й Російською Федерацією з питань перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України (Харківський пакт), постійне скорочення чисельності Збройних сил. Безумовно, були й позитивні ініціативи, зокре-

ма Закони “Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України”, “Про доступ до публічної інформації” та законодавство про громадські об’єднання, підвищені ставки акцизів на алкоголь і тютюн, обмежена реклама сигаретних марок, заборона паління в публічних місцях.

Отже, причиною недосконалості законотворчого процесу є, перш за все, нестабільна робота законодавчого органу.

Відповідальність парламентарів перед неурядовими організаціями та громадськістю за якість прийнятих законів. Це основна умова демократичного парламенту. Вона забезпечує два види відповідальності: відповідальність парламентського органу чи кожного окремого депутата перед громадськістю й відповідальність депутата перед парламентом. Перша відповідальність є більше політичною, ніж юридичною, оскільки її не можна формалізувати через неможливість встановлення чітких юридичних підстав притягнення депутата до відповідальності. Парламентська ж відповідальність має дисциплінарний характер, оскільки для депутата представницький орган є місцем його постійної роботи, і він отримує винагороду за здійснення функцій парламентарія. Однак практика показує, що за недотримання цієї умови депутати не несуть жодної відповідальності.

Керуючись Регламентом Верховної Ради, інформацією сайту Верховної Ради [8], відомостями про роботу її комітетів, нами здійснений аналіз рівня дисциплінованості та активності депутатів VI скликання. За письмовою реєстрацією народних депутатів на сесійних засіданнях, найдисциплінованішими виявилися ті, що

пропустили роботу від 7 до 14 разів. Є й такі, у яких найбільша кількість пропусків – із 553 засідань – 552 пропущено. За кількістю виступів у сесійній залі, у тому числі з місця, визначений найактивніший депутат. Кількість його виступів – 3659. Жодного разу на засіданнях Верховної Ради України не виступив 21 депутат. Найактивніші депутати не увійшли до трійки найпродуктивніших депутатів, чії законодавчі акти стали чинними в період VI скликання. Хоча з 1785 законотворчих ініціатив найпродуктивніших депутатів, всього 552 законопроекти стали чинними, тобто коефіцієнт чинності становить 3,5%. Більшість депутатів були членами одночасно 23, 14, 12 комітетів, підкомітетів та депутатських груп. Ці аналітичні дані підтверджують формальне ставлення депутатів до своїх обов’язків, на утримання яких щорічно з бюджету витрачається за рахунок платників податків десятки мільйонів гривень, тобто більше ніж один мільйон доларів за рік.

Прозорість і відкритість роботи парламенту. Ця умова істотно впливає на ефективність роботи парламенту, дає можливість громадянам не тільки споглядати за діяльністю Верховної Ради, а й результативно впливати на неї.

Правове регулювання прозорості та відкритості парламенту, перш за все, закріплено в ч. 3 ст. 32 та ч. 2 ст. 57 Основного Закону України [3]. Незважаючи на правову захищеність цієї умови, діяльність українського парламенту з роками стає менш прозорою [9].

Цей факт підтверджують відвідувачі сайту Верховної Ради України. Результати опитування відображено в таблиці.

Таблиця

Прозорість Верховної Ради

| Ступінь прозорості | 2012 рік | | 2011 рік | | 2007 рік | |
|--------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------|------------------|
| Прозора | 10% | 5 тис. 762 осіб | 10% | 2 тис. 810 осіб | 12% | 2 тис. 284 осіб |
| Непрозора | 69% | 41 тис. 861 осіб | 70% | 20 тис. 851 осіб | 64% | 12 тис. 182 осіб |
| Не зовсім прозора | 21% | 12 тис. 924 осіб | 20% | 5 тис. 776 осіб | 24% | 4 тис. 568 осіб |
| Всього осіб | 60 тис. 547 осіб | | 29 тис. 437 осіб | | 19 тис. 34 осіб | |

Традиційно інформаційну відкритість парламенту прийнято пов’язувати з його взаємодією із засобами масової інформації. Кількісні показники свідчать, що з кожним скликанням парламенту помітно зростають масштаби цієї взаємодії. На жаль, є депутати, для яких важлива не якість подачі власної інформації, точність фактів, прозорість роботи, а їх власна публічність. Найактивнішим протягом 2012 р. був народний депутат, який згадувався в друкованих та Інтернет ЗМІ 31 897 разів. Вісім народних обранців за вказаний період згадувалися менше ніж 10 разів, що також є негативним з погляду їх активності й прозорості роботи. Щодо медіа-активності, то 270 депутатів VI скликання не презентували свою роботу в жодній соціальній мережі [9].

Важливим, з погляду прозорості роботи парламенту, є те, що від першого дня свого існування Верховна Рада своєю постановою за-

провадила демократичний порядок висвітлення пленарних засідань сесій по радіо та телебаченню, детальні стенограми щоденних пленарних засідань та слухань у комітетах, а також результатів голосувань в електронній формі, створила веб-сайт, організувала Дні відкритих дверей. Ця вимога продиктована правом громадян на повну та достовірну інформацію про роботу законодавчого органу [1]. Однак збільшення методів доступу до інформації та її обсягу не покращили ставлення громадськості до парламенту й розуміння його діяльності, а лише розширили його аудиторію.

Професіоналізм та компетенція працівників апарату, народних депутатів, їх помічників і представників неурядових організацій. Держслужбовці апарату Верховної Ради – це професійна група, що працює в інтересах держави. Унаслідок хибного розуміння ролі держслужбовців як політичного ресурсу в системі

влади постраждали тисячі професіоналів. Їх публічно звільняли, перекреслюючи всю подальшу кар'єру. На зміну звільненим посадовцям найчастіше запрошували людей, не готових виконувати державні повноваження, без досвіду роботи, належної освіти й підготовки. Адже щоб стати гарним держслужбовцем, потрібно постійно вчитися, підвищувати свою кваліфікацію, володіти значно більшим багажем професійних якостей, ніж передбачає посада. В Україні держава створила належні умови для їх навчання в Національній академії державного управління при Президенті України. Щороку в Національній академії близько 20 тис. управлінців підвищують свою кваліфікацію. Усього за час її функціонування захищено 677 дисертацій, із них 94 – на здобуття наукового ступеня доктора наук та 583 – кандидата наук з державного управління. Серед випускників Національної академії 42 народних депутати України, з них 23 – народних депутати України V скликання, 3 міністри, 5 заступників міністрів, 5 голів і заступників у Державних комітетах України, 18 заступників голів облдержадміністрацій; 3 заступники Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, 5 міністрів, 14 заступників, 3 голови та 8 заступників голів комітетів Автономної Республіки Крим.

Тож професіоналізм і компетентність народних обранців, їх представників, держслужбовців апарату Верховної Ради – запорука ефективної державної політики, основна умова ефективної взаємодії Верховної Ради України з неурядовими організаціями. Це підтверджують відповіді опитаних нами громадян у жовтні 2012 р. щодо професійності народних обранців. Переважна більшість із них відповіла, що виключно від професіоналізму депутатів залежить якість прийнятих законів, рівень нашого життя. Непрофесіоналізм народних депутатів, працівників апарату та неурядовців заважає злагодженій роботі влади й реалізації передвиборчих обіцянок народних обранців. Інші опитані були переконані, що професійні якості народних обранців не є першочерговими. Вони вважають, що народні депутати, перш за все, повинні бути чесними й відповідальними, мають знати державну мову, шанувати культуру та бути патріотами України. Наступна група опитаних вважала, що депутатам не завадило б бути професіоналами, однак це не є обов'язковим критерієм. А ось команда депутата, зокрема їх помічники, мають бути професіоналами, тому що саме вони повинні втілювати думку народу в життя.

IV. Висновки

Успіх взаємодії парламенту з неурядовими організаціями залежить виключно від солідарного вирішення глобальних державних проблем, спільно продуманих соціально популярних законів, які можна привести в дію лише в разі дотримання визначених у статті концептуальних умов. Для цього нами визначені ресурси реалізації умов взаємодії Верховної Ради України з неурядовими організаціями, зокрема:

1. Упровадження обов'язкового навчання для депутатів з метою отримання ними знань з теорії прийняття ефективних рішень, системного аналізу, інноваційного, інвестиційного та проектного менеджменту.
2. Запровадження іменних законопроектів, щоб виборці знали, хто з депутатів чи групи депутатів є ініціатором того чи іншого рішення.
3. Застосування окремого кодексу етичної поведінки, що визначає основу відносин між депутатами, представниками громадськості та апаратом Верховної Ради.
4. Забезпечення прозорості процедури прийняття рішень завдяки спрощеній системі запиту інформації.
5. Розроблення дієвої узгоджувальної процедури прийняття державних програм і рішень.
6. Проведення щорічного оцінювання ефективності взаємодії законодавчого органу з неурядовими організаціями з подальшим оприлюдненням його результатів та широким обговоренням у суспільстві.
7. Підвищення інтересу громадян до діяльності законодавчого органу, законів шляхом їх звернення до інтернет-зв'язку, зокрема вебсторінки парламенту чи альтернативних джерел законодавчих актів.

Відтак, для подальшого дослідження важливим є досконале вивчення міжнародної практики участі неурядових організацій у роботі парламенту, зокрема в процесі консультацій.

Список використаної літератури

1. Акт Сполучених Штатів Америки про відкриті засідання: Титул 5 Кодексу США, § 5526. – К.: Консорціум "Верховенство права", 1996. – 12 с.
2. Ефективність роботи Верховної Ради України III–VI скликання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://polityka.in.ua/info>.
3. Конституція України // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – 141 с.
4. Молдова ухвалила закон про рівність шансів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrinform.ua/ukr/news/moldova>.
5. Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: Rada.Gov.Ua.
6. Події за темами: У ВР сталася сутичка під час розгляду законопроектів щодо можливості навчання в дошкільних закладах національними мовами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://photo.unian.net/ukr/themes>.
7. Позиція УГСПЛ відносно законопроектів про свободу мирних зібрань [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/index>.
8. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації: Указ Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012 [Електро-

- ний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14621.html>.
9. Сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unian.net/news>.
10. Niou E. A Theory of the Balance of Power in International Systems / E. Niou, P. Orde-shook // Journal of Conflict Resolution. – 1986. – Vol. 30. – № 4. – P. 685–715.
11. 600 million messages sent to Congress Can anyone measure their impact? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.votetocracy.com>.

Стаття надійшла до редакції 16.05.2013.

Гошовская В.А., Антонова Е.Р. Концептуальные условия взаимодействия Верховной Рады Украины с неправительственными организациями

В статье исследованы условия организации эффективного взаимодействия Верховной Рады Украины с неправительственными организациями в процессе принятия решений и предложены ресурсы реализации условий данных отношений.

Ключевые слова: субъекты взаимодействия, равенство шансов, парламентская культура, репрезентативность парламента, регулярность собраний.

Hoshovs'ka V., Antonova L. Conceptual conditions of interaction of ukrainian parliament with ngos

An article examines the conceptual criteria for organization of efficient cooperation between the Verkhovna Rada of Ukraine and non-governmental organizations in the course of decision-making process. The criteria include:

1. Equality of opportunities for the actors of cooperation.
2. Prohibition of unconfined implementation of one's own stance.
3. Parliamentarian culture.
4. Correspondence to the standard of representativeness of parliament.
5. Frequency and duration of meetings.
6. Responsibility of members of parliament to the non-governmental organizations and to the community for the quality of passed laws.
7. Transparency and openness in work of the parliament.
8. Professionalism and competence of parliament staff, members of parliament, their assistants and representatives of non-governmental organizations.

The article concludes that the defined conceptual criteria should be met in order for the cooperation between the parliament and non-governmental organizations to succeed. With this regard, we defined the resources for the implementation of conditions for cooperation with non-governmental organizations, inter alia:

1. Implementation of obligatory study for the deputies in order for them to gain knowledge in decision theory, investment analysis, innovative, investment and project management.
2. Implementation of personalized drafts, for the electorates to know what deputy or group or deputies initiated this or that decision.
3. Application of a certain code of ethics, which would define the basis of intercourse among the deputies, community leaders and the administration of the Verkhovna Rada.
4. Implementation of transparency in the decision-making procedure by means of the simplified scheme of information request.
5. Development of the efficient conciliation procedure for the approval of the state programs and decisions.
6. Conduction of the annual assessment of the efficiency of cooperation between the legislative branch and non-governmental organizations with further public disclosure of its results and extensive discussion in the society.
7. Boost of public interest in the activity of the legislative branch and laws by means of Internet, inter alia, the parliament web page or alternative sources of legislation.

Key words: subjects of interaction, equality of opportunities, a parliamentary culture; representativeness of Parliament; regularity of meetings.

УДК 351:368

А.О. Дегтярдоктор наук з державного управління, професор
Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентіві України**О.В. Пивоваров**аспірант
Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентіві України**ФОРМУВАННЯ АЛЬТЕРНАТИВНИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ НА ОСНОВІ КЛАСТЕРІВ**

Оцінено стан системи охорони здоров'я, розглянуто перспективи формування альтернативних механізмів державного управління розвитком медичного страхування на основі кластерів та запропоновано створення кластерів охорони здоров'я за участю страхових компаній.

Ключові слова: механізми державного управління, медичне страхування, кластери, охорона здоров'я, державно-приватне партнерство.

I. Вступ

Питання реформування системи охорони здоров'я в Україні є першочерговим. Для його вирішення розглядаються пропозиції зі створення багаторівневої структури фінансування системи охорони здоров'я, яка включатиме бюджетні кошти (гарантована державою безкоштовна програма), надходження від страхових компаній (страхова програма), а також платежі територіальних громад (громадська програма). У зв'язку із цим принципи організації медичного страхування в Україні активно обговорюються.

Науково-теоретичні аспекти розвитку медичного страхування досліджували вчені: Є. Богуславський [2], Д. Карамішев [14], Р. Соболев [27] та ін. Значний внесок у розвиток теорії та практики державного управління соціальною сферою зробили науковці: В. Бульба [29], С. Горбунова-Рубан [7], В. Дзюндзюк [30], А. Крюков [20], Г. Одинцова [30] та ін. Питання розвитку кластерів вивчали М. Портер [25], О. Пастернак [22], С. Соколенко [28] та ін.

Головним чинником розвитку системи охорони здоров'я будь-якої країни є стабільність джерел фінансування.

У світовій практиці фінансові ресурси охорони здоров'я формуються за рахунок чотирьох джерел: оподаткування; система державного соціального страхування; добровільне медичне страхування; прямі платежі фізичних осіб [18].

З огляду на пріоритетність в Україні можна виділити три основні системи фінансування охорони здоров'я:

1. Державна – характеризується пріоритетним значенням у фінансуванні охорони здоров'я коштів державного та місцевих бюджетів (50–90%).

2. Інвестиційна – залучення зовнішніх джерел фінансування за рахунок співпраці з вітчизняними й іноземними інвесторами, зокрема, на принципах державно-приватного партнерства.

3. Страхова – фінансування охорони здоров'я відбувається переважно за рахунок коштів фондів страхових компаній, що займаються медичним страхуванням.

Виникає потреба суттєвого перегляду існуючої державної фінансової політики в галузі охорони здоров'я та реалізації заходів для підвищення ефективного використання матеріально-технічних і фахових ресурсів для забезпечення функціонування установ охорони здоров'я. Необхідні системні зміни в фінансово-економічній сфері, які полягають у суттєвому розширенні позабюджетних джерел фінансування охорони здоров'я [26].

Ефективність державного управління розвитком соціального медичного страхування може бути підвищена шляхом використання кластерної моделі [5].

II. Постановка завдання

Мета статті – розробити теоретичні підходи та практичні рекомендації з формування альтернативних механізмів державного управління створенням кластера охорони здоров'я за участю страхових компаній.

III. Результати

Інноваційна економіка, яка формується на сучасному етапі, орієнтована на пріоритетність розвитку кластерів, котрі визнані [19] однією з найефективніших виробничих систем епохи глобалізації. У цьому полягає новий економічний феномен, який дає змогу протистояти натиску глобальної конкуренції й належно відповідати вимогам національного і регіонального розвитку, що підтверджує актуальність проблеми.

Розвиток інформаційних технологій, підвищення ролі науково-технічного процесу в розвитку людства, глобалізація світової економіки поставили перед кожною державою вимоги створення стратегії майбутнього розвитку. Вирішальне місце в таких стратегіях посідає ефективна регіональна політика, яка базується на кластерній концепції. Світовий досвід кластеризації економіки показав вирішальний вплив

на процеси посилення конкурентоспроможності та прискорення інноваційної діяльності [8].

Слід зазначити, що кластерний підхід до економічного розвитку охопив більшість країн світу, а для деяких став пріоритетним, давши змогу в умовах глобальної економічної кризи 2008–2010 рр. зберегти лідерські позиції за обсягом ВВП, рівнем інноваційності та конкурентоспроможності національної економіки (Індія, Китай, Японія, країни Скандинавії, США) [28].

За визначенням М. Портера, кластер утворюють географічно близькі групи взаємопов'язаних компаній та асоційованих установ в окремій галузі, що пов'язані спільними технологіями та навичками. Вони здебільшого існують у певній географічній зоні, де комунікації, логістика та людські ресурси є легкодоступними [25].

Метою утворення кластерів (територіально-галузевого партнерства суб'єктів) є підвищення конкурентоспроможності його учасників шляхом реалізації інноваційної програми впровадження передових виробничих, інжинірингових, логістичних та управлінських технологій. Метою кластеризації є нарощування "критичної маси" для створення динамічного сприятливого середовища, яке б стимулювало прояв синергічного ефекту від впровадження інновацій [16].

Впровадження кластерного механізму державного управління у сфері охорони здоров'я дасть змогу підвищити ефективність її функціонування завдяки налагодженню більш тісних зв'язків для співпраці.

Потенційними учасниками кластера у сфері охорони здоров'я можуть бути такі установи й організації: органи влади; інвестори; вищі навчальні заклади різного профілю; медичні заклади та науково-дослідні установи й організації; страхові компанії; асистуючі компанії на ринку страхування; виробники лікарських препаратів та медичного обладнання.

Кластерна форма співробітництва сприяє більш гнучкому реагуванню організацій на постійні зміни умов, але зі збереженням при цьому переваг спеціалізації. Кластерний підхід у нових умовах стає головним механізмом реалізації нової фінансово-економічної політики і спрямовує зміну в суспільстві структури праці, трудових відносин, зайнятості населення, сприяє виникненню нових видів діяльності та створює нові робочі місця. На такій основі виникає нове соціальне оточення, в якому *інформація та наукові знання* стають головними продуктивними факторами і починають визначати як стратегічний потенціал суспільства, так і перспективи його розвитку [9; 10; 11; 13].

Важливою перевагою кластерної форми організації економіки є досягнення синергічного ефекту [19]. При цьому в процесі свого формування та розвитку кластери впливають і на розвиток інших суб'єктів господарювання [3]. На основі результатів дослідження Р. Горблюка [6] авторами уточнено та розширено переваги від створення кластера у сфері охорони здоров'я (табл. 1).

Таблиця 1

Переваги від створення кластера у сфері охорони здоров'я

| Переваги для суб'єктів підприємництва | Переваги для суспільства | Переваги для освіти і науки | Переваги для органів влади |
|---|--|---|--|
| Можливість спільного використання інфраструктури | Збільшення зайнятості кваліфікованих фахівців, скорочення неповної зайнятості медичних працівників | Забезпечення випускників навчальних закладів різного профілю робочими місцями | Формування та збільшення бази оподаткування завдяки підвищенню концентрації суб'єктів підприємництва на певній території |
| Можливість здійснення спільного маркетингу, просування медичних і страхових послуг учасників кластера | Підвищення якості медичного обслуговування | Коригування набору абітурієнтів на необхідні для кластера спеціальності | Налагодження співпраці із суб'єктами підприємництва, науковцями, громадськими організаціями |
| Зниження витрат на пошук персоналу | Підвищення рівня безкоштовного навчання та кваліфікації для працівників кластера | Ефективна виробнича практика для студентів вищих навчальних закладів | Розширення можливостей для залучення інвестицій на певну територію |
| Розвиток та просування регіональних брендів | Покращення умов праці медичних працівників | Можливість участі науковців у практичній діяльності всіх суб'єктів кластера | Розвиток медичної та фінансово-економічної інфраструктури території |
| Доступ до нових знань, технологій, сучасних методів управління | Розвиток інфраструктури регіону | "Вирощування" кваліфікованих кадрів | Покращення репутації суб'єктів господарювання певної території |
| Зменшення трансакційних витрат | Зростання заробітної плати всіх учасників кластера | Підвищення кваліфікації кадрів | Підвищення іміджу регіону |
| Підвищення конкурентоспроможності продукції, медичних та страхових послуг | Покращення умов життя діяльності населення | Участь в освітньому процесі (викладанні) | Розвиток соціально-економічних умов |

Як видно з табл. 1, формування кластера охорони здоров'я за участю страхових компаній є перспективним для будь-якої території. Стосовно Харківської області, умови для кластеризації є економічно вигідними у зв'язку з наявністю мережі лікувальних закладів та науково-дослідних інститутів АМН України, фундаментальних профільних ВНЗ, провідних фармацевтичних підприємств, розвинутого ринку страхових послуг. Стратегія соціально-еконо-

мічного розвитку Харківської області до 2020 р. передбачає поступове формування кластерів як територіальних об'єктів економічного зростання регіону.

Після розгляду потенційних суб'єктів кластера охорони здоров'я за участю страхових компаній у Харківській області здійснено ідентифікацію проблем та переваг на основі SWOT-аналізу, що наведено у табл. 2.

Таблиця 2

Матриця SWOT-аналізу можливості створення кластера охорони здоров'я за участю страхових компаній у Харківській області

| Сильні внутрішні сторони | Слабкі внутрішні сторони |
|--|--|
| Розгалужена мережа лікувальних закладів | Низький рівень оплати праці в галузі охорони здоров'я |
| Розвинута фармацевтична промисловість | Недостатня оснащеність сучасною лікувальною технікою й устаткуванням медичних закладів |
| Розвинута наукова база | Старіння кваліфікованих наукових і медичних кадрів |
| Підготовка кваліфікованих кадрів медичного профілю | Структурна деформація складу медичного персоналу |
| Зовнішні сприятливі можливості | Зовнішні потенційні загрози |
| Ємний споживчий ринок медичних і страхових послуг | Недостатнє державне фінансування галузі охорони здоров'я |
| Розвинута мережа медичного страхування | Низький рівень платоспроможності страхувальників |
| Додаткові джерела фінансування медицини за рахунок державно-приватного партнерства | Відсутність діючої практики реалізації проектів державно-приватного партнерства |

Як видно з табл. 2, сильні сторони і зовнішні можливості регіонального кластера охорони здоров'я за участю страхових компаній значно переважають над слабкими сторонами та зовнішніми загрозами, що свідчить про можливість і доцільність розвитку галузі в цьому напрямі.

Функціонування учасників кластера охорони здоров'я за участю страхових компаній на етапах здійснення медичного страхування подано у табл. 3. Як бачимо, провідне місце у процесі формування кластера охорони здоров'я за участю страхових компаній належить органам влади.

Таблиця 3

Роль учасників кластера охорони здоров'я за участю страхових компаній

| Учасник | Етап | Роль |
|---|--|--|
| Місцеві органи влади | Координація та моніторинг діяльності кластера | Налагодження співробітництва між наукою, владою, навчальними закладами і закладами охорони здоров'я різної форми власності та суб'єктами підприємництва. Розвиток співробітництва із міжнародними організаціями та кластерами інших країн |
| Вищі навчальні заклади | Підготовка до надання як медичної, так і страхової послуги | Підготовка персоналу для сфери охорони здоров'я та страхування |
| Науково-дослідні інститути | Підготовка до надання послуг | Акумулявання й розповсюдження інновацій, новітніх технологій, сучасних досягнень медицини, сфери охорони здоров'я, страхування. Розвиток наукових досліджень та їх упровадження у практичну діяльність сфери охорони здоров'я та страхування |
| Заклади охорони здоров'я | Надання медичної послуги | Безпосереднє надання медичних послуг і медичної допомоги |
| Постачальники обладнання для медичних установ | Підготовка до надання медичної послуги | Постачання необхідного обладнання для якісного надання медичної послуги та медичної допомоги |
| Страхова компанія | Весь процес підготовки і проведення | Надання страхових послуг, врегулювання страхових випадків, фінансування попереджувальних медичних заходів |

Завдання місцевих органів влади полягає в організації сприятливого ділового, інноваційного й інституціонального середовища, контроль якості надання медичних послуг та медичної допомоги.

IV. Висновки

Ефективність кластерного механізму державного управління досягається за рахунок інноваційності, розвитку взаємодопомоги, поєднання кооперації з конкуренцією та поширення взаємообміну інформацією, знаннями, ноу-хау та патентами.

Учасники кластера одержують додаткові конкурентні переваги завдяки можливості здійснювати внутрішню спеціалізацію і стандартизацію, скорочувати вартість трансакції, мінімізувати витрати на впровадження інновацій.

Формування кластерів охорони здоров'я за участю страхових компаній позитивно впливає на економічний розвиток території. Серед результатів відзначається: забезпечення зайнятості висококваліфікованих фахівців та зниження безробіття, підготовка у ВНЗ спеціалістів, в яких є потреба, забезпечення працевлаштування випускників медичних закладів, підвищення якості медичних послуг та медичної

допомоги, формування додаткових фінансових ресурсів для модернізації медичної галузі.

Список використаної літератури

1. Банин А.С. Совершенствование управления системой здравоохранения региона на основе кластерного подхода : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / А.С. Банин ; Томский государственный ун-т. – Томск, 2007. – 25 с.
2. Богуславський Є.І. Медичне страхування в Україні: проблеми та перспективи / Є.І. Богуславський, Ю.С. Шибалкіна // Зовнішня торгівля: право та економіка. – 2008. – № 4. – С. 83–86.
3. Вахович І.М. Кластерний підхід до забезпечення ендемогенно орієнтованого розвитку регіону [Електронний ресурс] / І.М. Вахович, М.С. Забедюк. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/ekf/or/2011_4/11%D0%B0.pdf.
4. Внукова Н.М. Приватно-державне партнерство в організації кластеризації медичного страхування / Н.М. Внукова, О.В. Пивоваров // Страховий ринок в нових економічних умовах: виклики та перспективи розвитку: матер. VII Міжнар. наук.-практ. конф. – К.: КНУ ім. Т.Г. Шевченка, 2011. – С. 101–102.

5. Войнаренко М. Кластери як полюси зростання конкурентоспроможності регіонів / М. Войнаренко // Економіст. – 2008. – № 10. – С. 27–30.
6. Горблюк Р.В. Формування та підтримка розвитку регіональних кластерів у системі охорони здоров'я : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.05 / Р.В. Горблюк. – Львів, 2011. – 20 с.
7. Горбунова-Рубан С.О. Форма забезпечення соціальних прав людини в системі соціальної політики. Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства : зб. наук. пр. / С. Горбунова-Рубан. – Х. : ХНУ, 2001. – 157 с.
8. Демінська Ю.В. Кластери як інструмент підвищення конкурентоспроможності підприємств і регіонів / Ю.В. Демінська, Т.Б. Надтока // Економіка і Маркетинг в умовах всевітньої інтеграції: проблеми, досвід, передова думка : мат-ли Всеукр. наук.-практ. конф. – Донецьк : ДонНТУ, 2011. – С. 65–68.
9. Дегтяр А.О. Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення : монографія / А.О. Дегтяр. – Х. : Вид-во ХарРІНАДУ "Магістр", 2004. – 224 с.
10. Дегтяр А.О. Управлінські рішення в органах державної влади : монографія / А.О. Дегтяр та ін. – Х. : Вид-во С.А.М, 2010. – 276 с.
11. Дегтяр А.О. Моделювання наслідків державно управлінських рішень у фінансово-економічній сфері / А.О. Дегтяр // Право та державне управління : зб. наук. пр. – КПУ, 2011. – № 1 – С. 123–127.
12. Дегтяр А.О. Організаційне забезпечення інформаційно-аналітичного обслуговування органів державної влади у процесі прийняття і реалізації державно-управлінських рішень / А.О. Дегтяр // Статистика України. – 2003. – № 2. – С. 36–39.
13. Звіт про діяльність Секції розвитку конкурентоспроможності економіки на основі кластерної моделі за 2010 рік обслуговування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ucluster.org/blog/2011/03/zvit-pro-diyalnist-sekcii-rozvitku-konkurentos-promozhnosti-ekonomiki-na-osnovi-klasternoi-modeli-za-2010-rik>.
14. Карамішев Д.В. Державне регулювання інноваційних процесів у системі охорони здоров'я : автореф. дис. д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Д.В. Карамішев ; Донец. держ. ун-т управління. – Донецьк, 2007. – 36 с. – С. 30–34.
15. Кісельов Є.М. Актуальні проблеми розвитку медичного страхування в Україні / Є.М. Кісельов, С.В. Бурлаєнко, І.Г. Кірпа // Фінансові послуги. – 2009. – № 1. – С. 24–27.
16. Кластери та їх роль в економіці [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dt.ua>.
17. Ковальова Ю.М. Участь агентств регіонально-го розвитку у формуванні кластерів в Україні [Електронний ресурс] / Ю.М. Ковальова. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua>.
18. Комарова І.В. Бюджетне фінансування охорони здоров'я громадян України як складової людського капіталу / І.В. Комарова // Вісник Бердянського університету менеджменту та бізнесу. – 2010. – № 3 (11). – С. 94–100.
19. Крайник О. Кластери як інструмент економічного розвитку регіону / О. Крайник // Науковий вісник. – 2010. – № 5. – С. 152–157.
20. Крюков О. Громадянське суспільство як чинник побудови демократичної політичної системи / О. Крюков // Стратегічні пріоритети, 2009. – № 2 (11). – С. 55–59.
21. Ляховченко Л. Розвиток добровільного медичного страхування як позабюджетного джерела фінансування галузі охорони здоров'я в Україні / Л. Ляховченко // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2010. – № 1. – С. 265–272.
22. Пастернак О.І. Кластер у системі охорони здоров'я / О.І. Пастернак, Р.В. Горблюк // Проблемы развития внешнеэкономических связей и привлечение иностранных инвестиций: региональный аспект : [сб. науч. труд.]. – Донецк : ДонНУ, 2010. – Ч. 3. – С. 886–890.
23. Передовий досвід розвитку кластерів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eep.org.ua/.../Leading-experience-of-cluster>.
24. Перспективи кластеризації в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://rozvytok.org/articles_item53.html.
25. Портер М. Конкурентное преимущество: Как достичь высокого результата и обеспечить его устойчивость / М. Портер. – М. : Альпина, 2008. – 464 с.
26. Сіташ Т.Д. Фінансування установ охорони здоров'я / Т.Д. Сіташ // Актуальні проблеми економіки. – 2009. – № 3. – С. 175–179.
27. Соболев Р.Г. Правове регулювання страхової діяльності в Україні [Електронний ресурс] / Р.Г. Соболев. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua>.
28. Соколенко С.І. Інноваційні кластери – механізм підвищення конкурентоспроможності регіону [Електронний ресурс] / С.І. Соколенко. – Режим доступу: <http://ucluster.org/sokolenko/2008/07/innovacijny-klastery-mexanizm-pidvyshhennya-konkurentospromozhnosti-regionu>.
29. Соціальна політика регіону : монографія / В.В. Говоруха, В.Г. Бульба, С.О. Горбунова-Рубан та ін. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2006. – 272 с.
30. Теорія та історія державного управління : навч. посіб. / Г.С. Одінцева, В.Б. Дзюндзюк, В.Б. Мельтюхова, Н.М. Миронова, В.В. Нікітін ; за заг. ред. Г.С. Одінцової, О.Ю. Амосова. – К. : Професіонал, 2008. – 285 с.

Стаття надійшла до редакції 18.04.2013.

Дегтярь А.О., Пивоваров А.В. Формирование альтернативных механизмов государственного управления развитием медицинского страхования на основе кластеров

Оценено состояние системы охраны здоровья, рассмотрены перспективы формирования альтернативных механизмов государственного управления развитием медицинского страхования на основе кластеров и предложено создание кластеров охраны здоровья с участием страховых компаний.

Ключевые слова: механизмы государственного управления, медицинское страхование, кластеры, охрана здоровья, государственно-частное партнерство.

Diegtiar A., Pyvovarov A. Developing alternative mechanisms for the development of public administration of health insurance on the basis of cluster

Implementing cluster model can contribute to increasing efficiency of public administration of social medical insurance.

Innovative economy, which is formed at the present stage, is focused on the priority of development of clusters, which are recognized as one of the most efficient manufacturing systems of globalization era. This is a new economic phenomenon that can withstand the onslaught of global competition and properly comply with demands of national and regional development.

Formation of Health Care cluster with insurance companies is perspective for Kharkiv region, due to the presence of important preconditions -the network of medical institutions and scientific-research institutes of Academy of Medical Sciences of Ukraine, fundamental specialized higher education institutions, leading pharmaceutical companies, developed insurance market. Strategy for Socio-Economic Development of Kharkiv region at the current stage and up to 2020 envisages the gradual formation of clusters as territorial units of economic growth in the region. After considering potential subjects of Health Care cluster with insurance companies in Kharkiv region identification of problems and benefits through the SWOT-analysis have been carried out. Strengths and external features of regional Health Care cluster with insurance companies significantly outweigh weaknesses and external threats, which indicates the possibility and feasibility of development of the industry in this direction.

Potential participants of Health Care cluster can be the following institutions and organizations: government bodies, investors, higher education institutions in various fields, medical institutions and scientific-research institutions, insurance companies, manufacturers of drugs and medical devices.

The leading role in the formation of Health Care cluster belongs to government bodies. The task of local authorities is to provide favorable business, innovation and institutional environment, control over quality of health services.

The effectiveness of cluster mechanism of public administration is achieved through innovation, mutual aid development, the combination of cooperation with competition and spread of information, knowledge, know-how and patents interchange.

Cluster participants receive additional competitive advantages due to the ability to make internal specialization and standardization, reduce the cost of the transaction, to minimize the cost of implementing innovation.

Formation of Health Care clusters with insurance companies has a positive impact on the economic development of the territory. Among the results observed are highly skilled employment and reduction of unemployment, training professionals in higher education that are in demand, provision of employment to graduates of medical schools, improving the quality of health services and medical care, the formation of additional financial resources for the modernization of the medical industry.

Cluster approach in the new environment becomes the main mechanism of realization of economic and financial policies and directs a change of structure of labor, labor relations, employment in the society, contributes to the emergence of new activities and helps create new jobs. Information and scientific knowledge become the main productive factors.

Key words: mechanisms of public administration, health insurance, clusters, health, public-private partnerships.

УДК 351.83

О.В. Жадан

кандидат економічних наук, доцент
Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України**ФОРМУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ**

У статті виявлено та проаналізовано основні причини, що породжують асиметрії функціонування національної системи соціально-трудоових відносин. Обґрунтовано необхідність формування Концепції розвитку державного регулювання соціально-трудоових відносин в Україні. Визначено мету, завдання Концепції та запропоновано систему заходів з її реалізації за окремими напрямками вдосконалення державного регулювання соціально-трудоових відносин. Окреслено очікувані результати реалізації Концепції щодо подальшого розвитку державного регулювання соціально-трудоових відносин в Україні.

Ключові слова: державне регулювання соціально-трудоових відносин, концепція, державні програми розвитку соціально-трудоової сфери.

I. Вступ

Сучасна соціально-економічна ситуація вимагає формування ефективних механізмів взаємодії між суспільством, бізнесом і державою, спрямованих на забезпечення врахування інтересів бізнесу й різних соціальних груп суспільства при виробленні та проведенні соціально-економічної політики на основі відкритості й доступності інформації, збалансованості й обґрунтованості прийняття рішень, взаємної відповідальності сторін.

Реалізація ринкових принципів в економіці України, інтенсивна міжнародна конкуренція, з якою стикаються вітчизняні компанії на відкритих ринках, надає широкі можливості й ставить нові перспективні завдання у сфері державного регулювання соціально-трудоових відносин.

Проблема визначення ролі держави в розвитку соціально-трудоових відносин досить активно досліджується в працях провідних вітчизняних та зарубіжних учених: О. Грішної, Н. Єсиної, В. Жукова, А. Колота, Е. Лібанової, І. Лукашука, Д. Лук'яненка, В. Мінєнка, О. Мірошніченка, Г. Мелік'яна, Г. Осового, Р. Колосової, А. Салміна та ін.

Незважаючи на досить ґрунтовні дослідження цієї проблематики світовими науковими школами, існує необхідність вивчення перспектив розвитку державного регулювання соціально-трудоових відносин у сучасних соціально-економічних умовах.

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення передумов формування та змістовного наповнення Концепції розвитку державного регулювання соціально-трудоових відносин в Україні.

III. Результати

Сучасна система державного регулювання соціально-трудоових відносин (далі – СТВ) характеризується наявністю нерівності сторін соціального діалогу, зокрема домінуванням сто-

рони роботодавців. Незважаючи на юридичну рівність сторін, має місце їхня глибока фактична нерівність (асиметрія). Згідно з висновками фахівців Національного інституту стратегічних досліджень [5], основними причинами, що породжують домінування сторони роботодавців у СТВ, є:

- низькі обсяги пропозиції якісних робочих місць внаслідок депресивного стану вітчизняного ринку праці та наявних структурних диспропорцій. За винятком окремих сегментів ринку праці, де має місце незадоволений попит на висококваліфіковану (та високооплачувану) робочу силу, в цілому на ринку праці переважає пропозиція робочої сили. За даними Держстату, кількість вільних робочих місць (вакантних посад), заявлених підприємствами, установами й організаціями до служби зайнятості, у червні 2012 р. становила 78,3 тис. Навантаження незайнятого населення, яке перебувало на обліку державної служби зайнятості, на 10 вільних робочих місць (вакантних посад) становило 59 осіб [4];
- слабкість вітчизняних профспілок. За експертними оцінками, приблизно на половині всіх підприємств та установ, а також на переважній більшості підприємств (малих і середніх) нового приватного сектору профспілок взагалі немає. На великих підприємствах та в державних установах домінують традиційні (пострадянські) профспілки, діяльність яких має здебільшого формальний характер [2, с. 322–330]. Велика кількість профспілок відсторонена від здійснення формальних процедур соціального діалогу жорсткими критеріями репрезентативності, встановленими ст. 5–7 Закону України “Про соціальний діалог” [3];
- наявний рівень соціальної толерантності сучасного українського бізнесу, який в умовах нерозвиненості інститутів громадянського суспільства, недосконалості державних механізмів реалізації практики соціаль-

ного діалогу та інших чинників здебільшого зорієнтований на реалізацію у сфері СТВ не стільки демократичного, скільки командно-авторитарного типу поведінки.

Чинне трудове законодавство передбачає досить високі стандарти правової захищеності найманих працівників і є на сьогодні достатньо адаптованим до ринкових реалій. Проте існує нагальна проблема контролю за його виконанням. Цю функцію покладено на Державну інспекцію України з питань праці. В 2011 р. державними інспекторами праці було проведено понад 42 тис. перевірок на більше ніж 34 тис. підприємств, установ та організацій і виявлено майже 142 тис. порушень трудового законодавства. З метою усунення виявлених порушень державними інспекторами праці внесено роботодавцям 36 тис. приписів. До суду передано 28,2 тис. протоколів про адміністративні правопорушення, з них майже по 25 тис., або 88,6%, судами винесено рішення, з яких з накладанням штрафних санкцій – 18,5 тис. на загальну суму 10,2 млн грн [1].

Вирішення зазначених проблем зумовило необхідність визначення принципових підходів до розробки Концепції розвитку державного регулювання соціально-трудова відносин в Україні (далі – Концепції) як системи уявлень про основні цілі, завдання та напрями подальшого розвитку й удосконалення системи державного регулювання соціально-трудова відносин в умовах сучасної соціально-економічної ситуації в країні.

Основною метою Концепції є створення ефективної системи державного регулювання соціально-трудова відносин, що сприяє забезпеченню оптимального узгодження інтересів працівників, роботодавців, органів державної влади та місцевого самоврядування в соціально-трудова сфері, сталому розвитку економіки, підтримці соціальної стабільності, забезпеченню соціального захисту населення.

Серед основних завдань, на вирішення яких спрямована ця Концепція, необхідно виділити такі:

- створення передумов для демократизації соціально-трудова відносин, що передбачає формування державою важелів розвитку активності, зацікавленості та відповідальності соціальних партнерів у реалізації своїх інтересів у соціально-трудова сфері;
- забезпечення і підтримання фактичної рівності сторін соціально-трудова відносин;
- формування механізмів державного регулювання соціально-трудова відносин, що передбачають зацікавленість й участь працівників у підвищенні ефективності діяльності організації й продуктивності праці;
- удосконалення існуючих і формування нових форм соціального діалогу в умовах поширення світових інтеграційних процесів з метою забезпечення сприятливих умов співробітництва роботодавців і працівників як суб'єктів соціально-трудова відносин;

- розвитку колективно-договірному процесу на основі підвищення ефективності колективних договорів і угод, розширення сфери їхньої дії на вітчизняні підрозділи транснаціональних корпорацій, підприємства дистанційної форми зайнятості тощо;
- удосконалення правової бази, що регулює питання соціального діалогу, діяльності міжнародних профспілок, застосування міжнародних трудових стандартів та вирішення колективних трудових спорів;
- поширення серед вітчизняних та іноземних роботодавців на території України принципів соціально-відповідального бізнесу;
- підвищення ефективності взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування, роботодавців, працівників і їх представників із визначенням конкретних функцій, повноважень та відповідальності на всіх рівнях соціального діалогу.

Концепція передбачає реалізацію системи заходів за окремими напрямками вдосконалення державного регулювання соціально-трудова відносин:

1. Підвищення ефективності роботи органів державної виконавчої влади в галузі державного регулювання соціально-трудова відносин:

1) з метою забезпечення органів державної влади об'єктивною інформацією щодо стану соціально-трудова відносин на підприємствах, в організаціях, установах різних форм власності впровадити загальнодержавну систему функціонування соціально-трудова відносин;

2) підвищити ефективність діяльності Державної інспекції України з питань праці;

3) вжити заходів, спрямованих на підвищення рівня поінформованості громадян щодо шляхів захисту їхніх трудових прав.

2. Комплексна державна підтримка розвитку соціального діалогу в соціально-трудова сфері:

1) визначити перспективи розвитку соціального партнерства в умовах формування сучасних ринкових відносин з метою розширення сфери дії й підвищення ефективності переговорного процесу;

2) удосконалити механізми і форми участі соціальних партнерів у розробці соціальної й економічної політики держави;

3) передбачити додаткові форми стимулювання соціально відповідальної поведінки вітчизняного та транснаціонального бізнесу на території України:

- заохочення не тільки до більш відкритої діяльності, а і до їх внеску у продовження навчання робітників, підтримку стандартів у сфері екології, відповідності якості товарів та послуг вимогам населення;
- ухвалення корпораціями соціальних кодексів, у яких ідеться про основні напрями діяльності за лініями соціальної відповідальності як усередині корпорацій, так і ззовні;
- застосування заходів заохочення до публікації щорічних соціальних звітів за міжна-

родними стандартами, обов'язковою умовою яких є незалежний аудит;

4) посилити правові гарантії діяльності профспілок;

5) посилити відповідальність роботодавців за порушення чинного трудового законодавства;

6) з метою вдосконалення механізму укладання колективних договорів і угод внести зміни до ст. 11 Закону України "Про колективні договори і угоди", доповнивши її обов'язком сторін у разі появи розбіжностей в процесі укладання колективного договору (угоди) звертатися до територіальних (галузевих) органів соціального діалогу;

7) проводити політику у сфері податків і регулювання, що підтримує ефективне впровадження організаційних форм соціального партнерства;

8) стимулювати формування системи представницьких органів соціального партнерства, підвищення відповідальності учасників соціального партнерства за дотримання угод і договорів;

9) створити єдину загальнодержавну інформаційну базу галузевих, територіальних угод і колективних договорів;

10) проводити державні спеціальні програми з навчання та перенавчання представників сторін соціального діалогу;

11) проводити заходи зі створення відповідного психологічного клімату, що сприяє усвідомленню спільності інтересів. Водночас доцільне проведення заходів з розвитку корпоративної етики, програми з роз'яснення становища з точки зору спільності інтересів учасників виробничого циклу;

12) здійснювати адаптування накопиченого зарубіжного досвіду – через глобальний характер частини проблем.

3. Удосконалення організаційно-правового забезпечення системи запобігання та розв'язання трудових спорів:

1) реалізувати заходи щодо забезпечення ефективності діяльності державних і профспілкових органів, що здійснюють контроль і нагляд за дотриманням трудового законодавства й інших нормативних правових актів, що містять норми трудового права;

2) вдосконалити досудові інститути і механізми захисту трудових прав й урегулювання трудових спорів;

3) створити службу психологічної допомоги учасникам трудових конфліктів;

4) з метою організації контролю за соціально-трудовами відносинами організувати службу аудиторів соціально-трудоми відносин.

4. Підвищення дієвості державної політики у пріоритетних галузях соціально-трудоми сфери:

1) у сфері оплати праці:

– виявлення неефективних робочих місць, вживання заходів щодо раціоналізації їхнього використання;

– удосконалення організації заробітної плати працівників бюджетних організацій, за допомогою забезпечення більш тісного зв'язку рівня оплати праці з рівнем підготовки й

кваліфікації працівників, якістю й результатами праці;

– удосконалення структури оплати праці;

– удосконалення нормування праці;

– організація спільної роботи із залучення працівників у реалізацію заходів щодо підвищення продуктивності праці, заохочення ініціативи працівників, що сприяє поліпшенню показників виробничої діяльності організації;

– удосконалення системи стимулювання працівників, що враховує відсутність зростання травматизму, нещасних випадків на виробництві зі смертельним результатом, порушень виробничої дисципліни, правил охорони праці й техніки безпеки, підвищення продуктивності праці;

2) у сфері зайнятості й охорони праці проведення погодженої політики, що забезпечує:

– розвиток якості трудового потенціалу, підвищення його конкурентоспроможності;

– розвиток системи соціальних стандартів у сфері соціально-трудоми відносин на основі поліпшення умов й оплати праці працівників, забезпечення дотримання їхніх прав та інтересів, що сприяють стабільному здійсненню підприємницької діяльності;

– підвищення професійно-кваліфікаційного рівня працівників (професійна підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації працівників, навчання інших професій);

– підвищення трудової мобільності в організації (суміщення професій і посад);

– збереження кадрового потенціалу на економічно доцільних робочих місцях;

– впорядкування використання механізмів "запозиченої праці", зокрема надання послуг "запозиченої праці" для організацій та індивідуальних підприємців як агентствами зайнятості, так і іншими господарючими суб'єктами;

– проведення заходів щодо формування кадрового резерву на заміщення вакантних посад з-поміж найбільш ініціативних і кваліфікованих працівників;

– створення безпечних умов праці, розробка в організаціях програм дій з поліпшення умов й охорони праці, підвищення ефективності виробничих процесів;

– розвиток в організаціях системи моніторингу стану умов й охорони праці;

3) у сфері співробітництва соціальних партнерів:

– забезпечення трудової діяльності працівників, націленої на досягнення стратегічних цілей організації, виконання намічених виробничих показників, створення сприятливого соціального клімату в трудових колективах, ознайомлення працівників з перспективами соціально-економічного розвитку організації;

– реалізація в трудових колективах оздоровчих заходів, спрямованих на профілактику й зниження загальної та професійної за-

хворюваності, запобігання нещасним випадкам на виробництві, дотримання вимог охорони праці, профілактика виробничого травматизму й професійних захворювань;

- зниження соціальної напруженості, зміцнення трудової й виробничої дисципліни, здійснення заходів з конструктивного врегулювання трудових суспорів, що виникають;
- надання профспілкам інформації, необхідної для ведення колективних переговорів.

У цілому впроваджена на основі цієї Концепції система державного регулювання соціально-трудових відносин дасть можливість встановити та підтримувати баланс інтересів працівників і роботодавців, орієнтуючись на підвищення рівня соціальної й матеріальної захищеності працівників і забезпечення їхньої конкурентоспроможності на ринку праці в умовах глобалізації.

Ця Концепція закладає основу для створення й реалізації програм розвитку соціального діалогу. Основні напрями й заходи щодо їхньої реалізації, передбачені Концепцією, повинні знайти відображення в документах суб'єктів соціально-трудових відносин й покладені в основу їхньої діяльності.

Реалізація цілей концепції передбачає розширення сфери дії й підвищення ефективності переговорного процесу на основі вдосконалення правового регулювання соціально-трудових і пов'язаних з ними економічних відносин, удосконалення механізму розв'язання колективних трудових спорів.

Концепція передбачає створення системи ефективної взаємодії соціальних партнерів з органами державної влади у вирішенні проблем удосконалення соціально-трудових і пов'язаних з ними економічних відносин. При цьому враховується, що правове регулювання соціально-трудових відносин має забезпечувати необхідні умови для розвитку соціального партнерства як сфери ринкових відносин. Розвиток соціально-трудових відносин повинен здійснюватися на всіх рівнях державної влади й місцевого самоврядування.

Окремий напрям Концепції обґрунтовує необхідність створення інформаційної моніторингової системи на загальнодержавному рівні, що забезпечує достовірні відомості про ефективність соціально-трудових відносин і стан соціального діалогу, що консолідує всю інформацію в цілому по Україні, а також у розрізі окремих адміністративно-територіальних одиниць. Для цього необхідно сформулювати критерії, що забезпечують порівняльний аналіз й оцінювання ефективності взаємодії суб'єктів соціально-трудових відносин.

Істотним елементом впливу на розвиток соціально-трудових відносин має стати публічна соціальна звітність компаній відповідно до міжнародної практики. Публічність і прозорість звітності дасть змогу продемонструвати наявні досягнення організацій у сфері соціально-трудових відносин, буде сприяти позитивній оцінці суспільством зусиль роботодавців.

IV. Висновки

Реалізація Концепції передбачає одержання результатів, що забезпечать подальший розвиток державного регулювання соціально-трудових відносин у напрямі активного сприйняття та реагування на сучасні зміни в економічній, соціальній, освітній, культурній та інших сферах реалізації трудової активності населення України, підвищення конкурентоспроможності й системної стабільності вітчизняних суб'єктів господарювання на основі формування взаємовигідних умов співробітництва роботодавців і найманих працівників як суб'єктів ринкових відносин, оптимізації витрат на оплату праці, надання соціальних гарантій за рахунок підвищення продуктивності праці, удосконалення правового регулювання соціально-трудових відносин, формування державного механізму, що дає змогу розвивати їх на принципах соціально орієнтованої ринкової економіки.

Список використаної літератури

1. Держпраці: У 2011 році держінспекторами праці проведено 42006 перевірки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mfsp.gov.ua>.
2. Козина И.М. Проблемы солидарности и лидерства в трудовых конфликтах / И.М. Козина // XII Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества : в 4 кн. / отв. ред. Е.Г. Ясин ; Нац. исслед. ун-т "Высшая школа экономики". – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. – С. 322–330.
3. Про соціальний діалог в Україні : Закон України від 23 грудня 2010 р. № 2862-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Статистично-аналітичний огляд стану ринку праці у I півріччі 2012 року [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України, 2012. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
5. Щодо стану соціально-трудових відносин в Україні та основних напрямів їхнього реформування : аналітична записка [Електронний ресурс]. – К. : Національний інститут стратегічних досліджень, 2012. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua>.

Стаття надійшла до редакції 09.04.2013.

Жадан А.В. Формирование концепции развития государственного регулирования социально-трудовых отношений в Украине

В статье выявлены и проанализированы основные причины, порождающие асимметрии функционирования национальной системы социально-трудовых отношений. Обоснована необходимость формирования Концепции развития государственного регулирования социально-трудовых отношений в Украине. Определены цели, задачи Концепции и предложена система мер по ее реализации по отдельным направлениям совершенствования государственного регулирования социально-трудовых отношений. Определены ожидаемые результаты реализации Концепции в сфере дальнейшего развития государственного регулирования социально-трудовых отношений в Украине.

Ключевые слова: государственное регулирование социально-трудовых отношений, концепция, государственные программы развития социально-трудовой сферы.

Zhadan O. Formation of the concept of state regulation of social-labor relations in Ukraine

The paper identifies and analyzes the main causes of the asymmetry of the national system of social-labor relations, including: low demand of quality jobs as a result of the depressive domestic labor market and existing structural imbalances, weakness of national trade unions, lack of civil society and poor government mechanisms of social dialogue practices. The necessity of the Concept of state regulation of social-labor relations in Ukraine as a system of ideas about the basic goals, objectives and directions of further development and improvement of state regulation of social-labor relations in the current socio-economic situation in the country is substantiated. The target of the Concept is defined – creating an effective system of state regulation of social-labor relations that contributes to optimal coordination of the interests of workers, employers, state and local authorities in social and labor issues, sustainable economic development, maintaining social stability, social security population. The basic problems, on the solving of which the concept is aimed are formulated. They include: creating conditions for democratization of social-labor relations, which involves the formation of the levers of state activity, interest and responsibility of social partners in the realization of their interests in social and labor issues, providing and maintaining the actual equality aspects of social-labor relations, creating effective mechanisms of state regulation of social-labor relations, providing interest and participation of workers in improving the organization and productivity, improving the legal framework governing the social dialogue of the international union, application of international labor standards, spreading the principles of socially responsible business among domestic and foreign employers in Ukraine, improving cooperation between different actors with the definition of specific functions, powers and responsibilities at all levels of social dialogue. The system of measures for implementation the Concept of state regulation of social-labor relations in accordance of separate directions is proposed. Implementation of the Concept involves obtaining results that will ensure the further development of state regulation of social-labor relations in active perception and responses to actual changes in the economic, social, educational, cultural and other spheres of labor activity of the population of Ukraine.

Key words: state regulation of social-labor relations, the concept, the state program of social and labor sphere development.

УДК 504.75

Д.В. Карамішев

доктор наук з державного управління, доцент

Ю.В. Дідок

кандидат ветеринарних наук, доцент

Харківський регіональний університет державного управління НАДУ при Президентіві України

СВІТОВИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ВЕТЕРИНАРНОЇ МЕДИЦИНИ

У статті досліджено світовий досвід державного управління в галузі ветеринарної медицини в контексті становлення державного регулювання та розподілу функцій між державним і приватним сектором. На основі проведеного аналізу визначено можливості подальшого реформування державного управління ветеринарною медициною України.

Ключові слова: державне управління, ветеринарна медицина, ветеринарні послуги, нормативна база.

I. Вступ

Різноманіття форм власності, велика кількість підприємств, які займаються виробництвом, переробкою, зберіганням і реалізацією продуктів тваринного походження потребують удосконалення ветеринарного обслуговування, подальшого розвитку державної ветеринарної служби та закладів, що надають приватні ветеринарні послуги, підвищення ефективності їх діяльності. Для цього необхідно забезпечити відповідну нормативно-правову базу, створити необхідні інституції та сформувати фінансове й матеріально-технічне забезпечення.

Проблеми реформування ветеринарної служби привертають увагу багатьох учених і практичних фахівців ветеринарної медицини, зокрема: В.М. Авілова, В.А. Апалькіна, М.Г. Ахметова, А.С. Богомоллова, В.А. Дьоміна, А.Т. Жуношова, В.І. Касюка, Ю.А. Круглова, О.Ю. Мещерякова, І.М. Нікітіна, Ф.С. Сібагатуліна, М.Г. Таршиса, Т.М. Ткачука та ін. Проте всі дослідження науковців більшою мірою стосувались питань нормування праці фахівців ветеринарної медицини, удосконалення кадрового забезпечення галузі. Наразі комплексні дослідження державного управління ветеринарною медициною в нашій країні відсутні.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати світовий досвід організації державного управління ветеринарною справою та можливості імплементації цього досвіду в умовах українських реалій.

III. Результати

Ветеринарна служба України має багатовікову історію, яка вивчена досить докладно, але істотним недоліком у розвитку ветеринарної служби була відсутність єдиного правового регулювання її діяльності. За три століття правління Романових так і не був прийнятий самостійний закон про ветеринарну справу, що не-

гативно позначилося на розвитку ветеринарної діяльності в Росії. Окремі урядові укази містять профілактичні, протиепізоотичні та ветеринарно-санітарні заходи. До них належать: “Правила торгівлі худобою та м’ясом, будівництво м’ясних крамниць та заготівля худоби та м’ясних продуктів для російської армії” (1649 р.), “Про заборону перегону хворої худоби” (1681 р.), “Про торгівлю рибою та м’ясом у куренях і на лавах” (1683 р.), “Про порядок торгівлі м’ясом” (1691 р.) [1, с. 20]. Проблеми ветеринарної санітарії було присвячено царські укази, видані у XVIII ст. “Про заборону ввезення в Росію худоби та різного м’яса з Голландії та інших місць, де виявлено хвороби” (1745 р.), “Про неввезення до Російських портів на кораблях та інших суднах із тих місць, де виявляються хвороби тварин, ніякої худоби і м’яса копченого і соленого” (1759 р.) та ін. У тодішній Російській імперії вперше у світі почав застосовуватися ветеринарний передзабійний огляд худоби й огляд м’яса після забою.

Прагнення до створення ветеринарного закону проявили передові ветеринарні лікарі після встановлення Радянської влади. З питань організації ветеринарної справи, боротьби з особливо небезпечними хворобами тварин видавалися декрети Раднаркому РРФСР. Був прийнятий Ветеринарний статут РРФСР 03.11.1923 р. [2, с. 28]. У розвиток цього документа були видані ветеринарні статuti союзних республік, підзаконні акти Радянського уряду. Ветеринарний статут удосконалювався і затверджувався Урядом СРСР у 1936, 1951 і 1967 р. Ветеринарний статут СРСР відіграв певну позитивну роль у розвитку ветеринарної справи. Будучи підзаконним актом, ветеринарний статут не міг повною мірою замінити ветеринарний закон, і в організації ветеринарної справи виникали значні труднощі [3, с. 4]. Між тим, у ці самі роки в багатьох країнах світу ветеринарна діяльність законодавчо регламентувалася. Закони про ветеринарну

медицину були прийняті в Німеччині, Франції, США, Голландії, Італії, Іспанії та інших країнах ще на початку ХХ ст. Ветеринарне законодавство США включає ветеринарну конституцію, ветеринарні закони штатів [4, с. 54]. Закон про ветеринарію Великобританії регулює заходи боротьби з інфекційними хворобами [5, с. 226]. У післявоєнний період були прийняті спеціальні ветеринарні закони в Чехословаччині 01.07.1961 р. [6, с. 48], Німецькій Демократичній Республіці 20.06.1962 р. [7, с. 52] та Болгарії 02.12.1967 р. [8, с. 84].

Стан ветеринарної служби в різних країнах світу визначає рівень розвитку тваринництва [9, с. 143]. На сьогодні ветеринарна служба в зарубіжних країнах перебуває на різних стадіях розвитку: від зародження до зрілості. Вони не схожі за формами організації, наявністю ветеринарних кадрів, діагностичних, науково-дослідних установ і навчальних закладів ветеринарного профілю. За даними ООН, 59% тварин на землі розміщені в країнах, що розвиваються, 41% – у промислово розвинутих. Водночас 81% ветеринарних лікарів зосереджені в промислово розвинутих країнах і лише 19% припадає на частку країн, що розвиваються. Отже, в промислово розвинутих країнах навантаження ветеринарного лікаря в 5,2 раза менше, ніж у країнах, що розвиваються.

Більш високий рівень розвитку ветеринарної справи спостерігається в країнах Європи та Північної Америки. На цих територіях розташовані економічно розвинуті країни, що володіють забезпеченою й організованою ветеринарною службою, великою мережею науково-дослідних установ. Здійснюється надійний контроль за станом тваринництва, застосовуються сучасні методи і засоби діагностики, специфічної профілактики та боротьби, що відбивається на рівні епізоотичного благополуччя цих країн стосовно багатьох інфекційних захворювань сільськогосподарських тварин.

У країнах Азіатського континенту та Латинської Америки епізоотична ситуація складна і напружена. У них спостерігається дефіцит кваліфікованих ветеринарних фахівців. Невелика кількість ветеринарних навчальних закладів не дає змоги забезпечити підготовку фахівців у потрібній кількості. Африканський континент характерний різноманіттям дикої фауни, своєрідним укладом життя корінного населення, переважно екстенсивним веденням тваринництва, нерівномірністю розміщення тварин. В Африканських країнах реєструються карантинні та маловідомі хвороби тварин, які становлять загрозу для багатьох держав і є причиною щорічних втрат молока близько 400 млн т, м'яса – 20 млн т, що становить 30–40% вартості валової продукції тваринництва [10, с. 4].

За даними Міжнародного епізоотичного бюро, ветеринарні служби більшості країн перебувають у системі Міністерств сільського господарства, у 25% країн – у віданні іншого міністерства, зазвичай охорони здоров'я [11, с. 52].

П'ята частина ветеринарних служб повністю чи частково автономні на рівні штатів або провінцій [12, с. 26]. У половині країн світу ветеринарію фінансують із бюджету штатів або провінцій, четверту частину з національного бюджету.

У практиці управління розрізняють декілька етапів у розвитку ветеринарних служб:

1) ліквідація найбільшої загрози для тваринництва шляхом викорінення основних хвороб (завершився у розвинутих країнах);

2) контроль за ліквідацією джерел збудника інфекції, використання тваринної сировини, що надходить з боєнь, як додаткового джерела корму для тварин;

3) участь в інтенсифікації тваринництва, звільнення від епізоотії;

4) поліпшення якості продуктів тваринного походження, дотримання вимог щодо виявлення токсичних і потенційно токсичних залишків.

Нерівномірним є також навантаження на одного ветеринарного фахівця, яке коливається у межах від 300 тварин в Японії до 19,5 тис. тварин у Пакистані. За загальною чисельністю ветеринарних фахівців США посідає друге місце після Росії, за навантаженням на одного фахівця – 17 місце; Індія – відповідно – 3 і 23 місця, Японія – 4 і 1 місце, Пакистан – 22 і 26 місця.

Істотним чинником ветеринарного забезпечення є структура ветеринарної служби. В окремих країнах частка ветеринарних лікарів, зайнятих в органах державного управління, коливається в межах від 3,3% (США); від 5,7% (Великобританія) до 33% (Японія), 35,5% (Іспанія) та 44,8% (Бразилія).

Попит на ветеринарні послуги визначає чисельність ветеринарних лікарів, зайнятих приватною практикою. У США ветеринарним бізнесом зайнято 74,4% ветеринарних лікарів, Канаді – 81%, Великобританії – 82,6%, Японії – 53%, Франції – 80%, Іспанії – 12% [13, с. 156].

У США Державна ветеринарна служба входить у відання двох міністерств: Федерального міністерства сільського господарства та Міністерства охорони здоров'я. Існують чотири підрозділи: по карантину, викоріненню хвороб всередині країни, контролю за якістю м'яса і контролю за якістю птишиного м'яса та біологічних ветеринарних препаратів [4, с. 54]. У кожному штаті США діють три ветеринарні служби: федеральна, штатна та приватна практика.

У Великобританії керівництво Державною ветеринарною службою здійснює Департамент із захворювання тварин Міністерства сільського господарства і риболовлі. У 19 графствах є старші ветеринарні інспектори і в 76 районах – головні ветеринарні інспектори з двома помічниками [10, с. 5].

У Франції ветеринарною службою керує генеральний ветеринарний інспектор Міністерства сільського господарства. У 90 департаментах призначені директори ветеринарних служб, які безпосередньо підпорядковуються керівництву департаментів і Міністерству сільського господарства

країни. У Німеччині створена Державна ветеринарна служба Федерального Міністерства харчування, сільського господарства та лісів, у всіх землях (округах) – у складі різних міністерств (харчування, сільського господарства та лісів, внутрішніх справ, охорони здоров'я) [9, с. 143].

У Японії ветеринарна служба входить до складу відділу тваринництва Міністерства сільського господарства, лісівництва і риболовлі. У префектурах є державні ветеринарні органи, лабораторії та центри ветеринарного обслуговування [11, с. 48].

У Болгарії в 1977 р. було створено науково-виробниче ветеринарне об'єднання, у 1986 р. – державне ветеринарне об'єднання. В умовах цієї країни створена єдина ветеринарна служба, яка об'єднує центральне ветеринарне управління та ветеринарно-медичні центри. Ветеринарні ділянки займаються приватною практикою. Усі ветеринарні заходи здійснюються на платній основі.

Роботи з удосконалення Державної ветеринарної служби у нашій країні стали більш інтенсивно проводитися одночасно з перебудовою економіки країни, зміною господарського механізму в агропромисловому комплексі. Так, безперечно, позитивним кроком у цьому напрямі стало прийняття Закону України "Про ветеринарну медицину", який визначає загальні правові, організаційні та фінансові основи ветеринарної медицини згідно з міжнародними вимогами. На відміну від інших аналогічних законів, у законі України регламентуються різні ступені кваліфікації спеціалістів ветеринарної медицини, вчені ступені, вчені звання, підвищення кваліфікації, атестація спеціалістів ветеринарної медицини, їх заохочення (засновані почесні звання "заслужений лікар ветеринарної медицини України", "заслужений працівник ветеринарної медицини України"). Передбачено право на приватизацію державного ветеринарного майна, обов'язкове страхування ветеринарних працівників від каліцтва і професійного захворювання, виплата грошової компенсації при використанні особистого транспорту тощо. У районах і містах України передбачено створення підприємств (лікарень) державної ветеринарної медицини. Законом визначені компетенція органів державної медицини, права посадових осіб та органів державної ветеринарної медицини, повноваження органів місцевого самоврядування в галузі ветеринарії [14].

Реформована організаційна структура ветеринарної служби України в цілому відповідає сучасним вимогам і дає змогу більш оперативно здійснювати ветеринарне обслуговування тваринництва в господарствах різних форм власності. Ця структура сьогодні складається із п'яти взаємопов'язаних ланок:

1) республіканський рівень (Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України, яка підпорядковується Міністерству сільського господарства та продовольства України);

2) обласний рівень (представлений Головними управліннями ветеринарної медицини в областях та містах Києві та Севастополі);

3) районний та міський рівні (районні та міські управління ветеринарної медицини);

4) виробничий рівень (ветеринарні служби сільськогосподарських підприємств);

5) комерційний рівень (ветеринарні установи і фахівці, що займаються підприємницькою діяльністю).

Проте така структура на сьогодні не позбавлена і певних недоліків. Зокрема, це стосується окремих питань нормативного регулювання, фінансового й матеріально-технічного забезпечення ветеринарної медицини та якості ветеринарних послуг.

IV. Висновки

Таким чином, аналіз зарубіжного досвіду щодо організації державного управління в галузі ветеринарної медицини свідчить, що в кожній країні світу є власні підходи і бачення щодо здійснення державного контролю та профілактики епізоотичних ситуацій, джерел виникнення хвороб тварин, котрі є небезпечними для людей. Проте дослідження організації надання ветеринарних послуг у розвинутих країнах світу свідчить, що держава залишає за собою лише сферу контролю, натомість, основна частина ветпослуг населенню надається на платній основі приватними ветеринарними лікарями. Це дає змогу значно зменшити обсяги державних асигнувань на утримання ветеринарних лікарень. На нашу думку, таку практику варто запроваджувати і в Україні, оскільки це дасть можливість підвищити якість послуг, що надаються ветеринарними фахівцями.

Список використаної літератури

1. Никитин І.Н. История ветеринарии / И.Н. Никитин. – Казань, 2002. – 323 с.
2. Голощапов Ю.Н. Руководители и организаторы ветеринарной службы СССР (1901–1983) / Ю.Н. Голощапов. – М., 1984. – 155 с.
3. Авилов В.М. Организация государственного ветеринарного надзора в агропромышленном комплексе / В.М. Авилов // Ветеринария. – 1995. – С. 3–10.
4. Сидорчук А.А. Ветеринария США / А.А. Сидорчук // Ветеринария. – 1993. – № 10. – С. 53–57.
5. Wilson A. Modifiable diseases in Great Britain and E.E.C. Countries / A. Wilson // Brit. Veter. – 1972. – Vol. 128. – № 5. – P. 226–234.
6. Янак Я. Организация на ветеринарната обслуживание в ЧССР. – Организация и ефективность на ветеринарно-медицината дейност в условиата на промышленосто животновъодство / Я. Янак. – София, 1978. – С. 48–53.
7. Klasson L. Organisationsstruktur av veterinärsstyrelsen i Sverige / L. Klasson // Veterinaristvi. – 1966. – № 6. – S. 51–57.
8. Божков И. История на ветеринарната медицина / И. Божков, И. Кальков. – София : Земиздат, 1984. – 111 с.

9. Коваленко Л.Р. Организация ветеринарной службы в некоторых зарубежных странах / Л.Р. Коваленко, А.А. Петуховский. – М. : Госсельхозиздат, 1961. – С. 143.
10. Таршис М.Г. Организационно-экономические проблемы современной ветеринарии / М.Г. Таршис, В.Н. Гушин // Ветеринария. – 1992. – № 2. – С. 3–7.
11. Исхаков О.З. Анализ структуры ветеринарных служб (Обзор иностранной литературы) / О.З. Исхаков, Л.Я. Юшкова, В.Д. Копылева // Ветеринария. – 1992. – № 9–12. – С. 47–52.
12. Шайхманов М.Х. Ветеринарная служба / М.Х. Шайхманов. – М. : МВА, 1991. – 26 с.
13. Никитин И.Н. Планирование штатов ветеринарных работников в сельском районе / И.Н. Никитин, А.И. Акмуллин // Материалы МНК. – Москва, 1999. – С. 156.
14. Про ветеринарну медицину : Закон України від 25.06.1992 р. № 2498-XII // Відомості Верховної Ради України від 08.09.1992 р. – 1992. – № 36. – Ст. 531.

Стаття надійшла до редакції 09.04.2013.

Карамышев Д.В., Дидок Ю.В. Мировой опыт организации государственного управления в области ветеринарной медицины

В статье исследован мировой опыт государственного управления в области ветеринарной медицины в контексте становления государственного регулирования и распределения функций между государственным и частным сектором. На основе проведенного анализа определены возможности дальнейшего реформирования государственного управления ветеринарной медициной Украины.

Ключевые слова: государственное управление, ветеринарная медицина, ветеринарные услуги, нормативная база.

Karamyshev D., Dydok Yu. World experience of public administration in the field of veterinary medicine

Diversity of ownership, a large number of companies engaged in production, processing, storage and marketing of animal products need to be improved veterinary services, further development of veterinary services and institutions providing private veterinary services, improve their performance. This requires an appropriate regulatory framework, create the necessary institutions and establish financial and logistical support.

The purpose of scientific publication is to study the global experience of government veterinary medicine and feasibility of implementing this experience in the Ukrainian context.

Thus, the analysis of foreign experience on the organization of public administration in veterinary medicine shows that every country has its own approach and vision of state control and prevention of epizootic situations, sources of animal diseases that are dangerous to humans. However, the research organization of veterinary services in the developed world shows that the state reserves the only sphere of control, instead, the bulk of the population vetposluh provided on a commercial basis by private veterinarians. This greatly reduces the amount of state appropriations for the maintenance of veterinary hospitals. In our opinion, this practice should implement in Ukraine, as this will improve the quality of services provided by veterinary experts.

Key words: state administration, veterinary medicine, veterinary services, legal framework.

УДК 35:336.761

О.В. Кіктенкокандидат наук з державного управління, доцент, докторант
Класичний приватний університет**АНТИКРИЗОВЕ ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФОНДОВОГО РИНКУ**

У статті досліджено проблеми ефективності регулятивних заходів на всіх рівнях державного регулювання. Розглянуті переваги антикризового регулювання й стабілізації фондового ринку, сформовані багаторівневою системою державного регулювання, спроможною мінімізувати виникнення ризиків і недопущення дестабілізації фінансової системи та фондового ринку. Запропоновані завдання спрямовані для створення повноцінної системи державного регулювання фондового ринку.

Ключові слова: державне регулювання, антикризове регулювання, корпоративне регулювання, ліквідність, фондовий ринок, саморегулювання.

I. Вступ

За сучасних умов розвиток фондового ринку дедалі вагомніше залежить від антикризових програм та регулятивних заходів на всіх рівнях його функціонування, що охоплює систему державного регулювання, корпоративне управління й заходи саморегулювання учасників ринку, антикризове регулювання. Державне регулювання та організація ринкового нагляду визначають основні напрями розвитку фондового ринку. Для створення повноцінної системи регулювання фондового ринку мають бути вирішені найбільш актуальні завдання: встановлення стандартів та обов'язкових вимог до учасників фондового ринку, ліцензування діяльності професійних учасників, заборона діяльності осіб, що здійснюють підприємницьку діяльність на фондовому ринку без відповідного ліцензування. Аналіз основних досліджень антикризового регулювання роботи фондового ринку подано в працях таких відомих українських учених і фахівців, як: І.Г. Андрущенко, С.І. Анохін, Н.В. Благугу, М.С. Гончар, О.М. Іваницька, О.Н. Мозговий, А.М. Путінцев, О.С. Шаров та ін. У цих працях підкреслено важливість державного регулювання фондового ринку. Проте, незважаючи на численні публікації із цієї тематики, ця проблема залишається до кінця не вирішеною й потребує подальшого наукового дослідження.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити антикризове державне регулювання фондового ринку в Україні.

III. Результати

З метою проведення антикризової державної політики щодо упорядкованості діяльності на фондовому ринку, наповнення фондового ринку новими фінансовими інструментами, залучення додаткових інвестицій, удосконалення нормативної бази з питань розвитку механізмів державного регулювання депозитарної діяльності, діяльності фондових бірж, інститутів спільного інвестування, ліцензування професійної діяльності на ринку цінних паперів та регулювання інфраструктури фондового ринку необ-

хідно враховувати досвід функціонування вітчизняного ринку та впроваджувати практику європейського законодавства, а також внести відповідні зміни до законодавства України.

Одночасно ряд заходів, зокрема визначених у Законі «Про внесення змін до Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок»», не було здійснено, а саме: запровадження нових інструментів на фондовому ринку, консолідацію біржової системи, запровадження нових видів професійної діяльності на фондовому ринку, централізацію депозитарної системи. Окремі раніше висловлені ініціативи та пропозиції необхідно концептуально переглянути з урахуванням нових викликів, що постають перед країною.

Сучасний стан ринку цінних паперів України вимагає не тільки якнайшвидшого завершення виконання поставлених завдань, а й, перш за все, формулювання додаткових середньострокових заходів (до 2015 р.) щодо вдосконалення державного регулювання фондового ринку України.

Основними цілями формування ліквідного, надійного й прозорого фондового ринку є забезпечення реалізації національних інтересів України, сприяння зміцненню економічного суверенітету та підвищення конкурентоспроможності національної економіки.

Для досягнення зазначених цілей передбачено реалізацію завдань, що не втратили актуальності на цей час, а саме: запровадження нових фінансових інструментів на фондовому ринку й видів професійної діяльності з метою залучення внутрішніх та зовнішніх джерел інвестицій; зосередження торгів цінними паперами на фондових біржах і консолідація біржової системи з метою підвищення довіри з боку емітентів та інвесторів; реалізація пріоритетних завдань з урахуванням сучасного розвитку ринку цінних паперів в Україні; підвищення якості послуг професійних учасників фондового ринку, що сприятиме створенню ефективної системи захисту прав та інтересів інвесторів як вітчизняних, так і іноземних; підвищення рівня регулювання й нагляду на ринку цінних паперів шляхом впровадження системи пруденційного

нагляду, підвищення можливостей та ефективності державного регулювання, удосконалення діяльності саморегулювальних організацій, підвищення вимог до професійних учасників ринку цінних паперів та вдосконалення системи фінансового моніторингу на ринку цінних паперів; створення умов для підвищення конкурентоспроможності фондового ринку України з подальшою цивілізованою його інтеграцією в міжнародні ринки капіталу; популяризація фондового ринку з метою залучення додаткових інвестиційних ресурсів і спрямування їх у реальний сектор економіки; створення умов для появи потужного національного інституційного інвестора, здатного здійснювати довгострокові інвестиції в економіку країни, шляхом стимулювання розвитку інститутів спільного інвестування, зокрема недержавних пенсійних фондів; гармонізація політики держави на фондовому ринку з податковою, валютною політикою з метою активізації залучення прямих і портфельних інвесторів шляхом створення сприятливого податкового та валютного механізмів регулювання фондового ринку України [1].

Антикризове державне регулювання має здійснюватися в напрямі розширення спектру надійних та ліквідних інструментів фондового ринку, підвищення їх інвестиційної привабливості й передбачає дві взаємопов'язані складові: модернізацію (поліпшення інвестиційних характеристик) існуючих інструментів фондового ринку та запровадження нових видів інструментів фондового ринку.

Для модернізації існуючих інструментів фондового ринку передбачено:

1. Проведення, із залученням заінтересованих органів державної влади (як виконавчої, так і судової), корпоративної реформи, завданням якої є формування єдиної державної політики у сфері корпоративних відносин та системне реформування корпоративного законодавства, основними напрямками якого є: запровадження в українське законодавство й практику правозастосування європейських стандартів; удосконалення судової практики вирішення спорів, які виникають з відносин між товариством, його акціонерами та заінтересованими особами; уніфікація й удосконалення правового регулювання корпоративних прав, у тому числі виведення інвестиційних сертифікатів; удосконалення системи державної реєстрації юридичних осіб; удосконалення процедур реорганізації та ліквідації юридичних осіб; удосконалення корпоративного управління тощо.

2. Розширення пропозиції акцій публічних акціонерних товариств на фондових біржах.

3. Удосконалення засад функціонування боргового ринку за такими напрямками: активізація вторинного ринку державних боргових цінних паперів, ринку облігацій місцевих позик; розвиток іпотечних цінних паперів, зокрема, шляхом посилення ролі Державної іпотечної установи на вторинному іпотечному ринку, розширення її функцій як оператора вторинно-

го іпотечного ринку; удосконалення правового регулювання корпоративних боргових цінних паперів (упровадження інституту зборів власників облігацій з наданням їм певних прав щодо захисту прав власників облігацій, зокрема під провадження у справі про банкрутство (насамперед, контроль за фінансово-господарською діяльністю боржника), підвищення черги задоволення вимог власників облігацій у загальній черговості задоволення вимог кредиторів, законодавче регулювання дій емітента й власників корпоративних облігацій у разі дефолту тощо).

З метою реалізації антикризового державного регулювання в цьому напрямі необхідно: розробити й прийняти комплексні зміни щодо реформування корпоративного законодавства до Цивільного та Господарського кодексів; Законів України "Про акціонерні товариства", "Про господарські товариства", "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні", "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності", "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців", "Про управління об'єктами державної власності", "Про оподаткування прибутку підприємств", "Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом", процесуально-адміністративного законодавства, законодавства з питань валютного регулювання, стандартів бухгалтерського обліку, принципів корпоративного управління тощо; розробити й прийняти проект змін до Закону України "Про цінні папери та фондовий ринок" (щодо інструментів ринку цінних паперів); доопрацювати й прийняти проект Закону України "Про похідні (деривативи)".

Основним фактором стабілізації фондового ринку України загалом повинен стати випереджальний розвиток його біржового сегмента.

Досвід міжнародних ринків капіталу свідчить, що саме розвиток біржового сегмента фондового ринку стимулює розвиток інших його складових: депозитарної та розрахунково-клірингових систем, інвестиційної привабливості фінансових інструментів, ефективного управління активами інституційних інвесторів [2].

В Україні склалася ситуація, внаслідок якої загальне зростання обсягів торгівлі на ринках цінних паперів мало позначається на динаміці обсягів біржової торгівлі, хоча діють десять фондових бірж. Подрібнення вузького біржового сегмента не сприяє залученню на фондові біржі емітентів, інвесторів та учасників ринку.

Біржовий сегмент фондового ринку України відіграє незначну роль у її економіці, про що свідчить аналіз показника відношення обсягу торговельного обороту на біржовому ринку до величини ВВП країни, хоча за останні десять років показник зріс більш ніж у 3 рази. Реалізація цих завдань має відбуватися з урахуванням правових норм Європейського Союзу щодо регульованих ринків фінансових інструментів.

Довгострокова стратегія держави щодо розвитку фондового ринку в Україні має ґрунтува-

тися на вирішенні таких завдань: забезпечення спрямування накопичень та заощаджень громадян і трансформації їх в інвестиції в цінні папери, які котируються на фондових біржах; забезпечення моніторингу руху капіталу на регульованих фондових ринках для аналізу міжгалузевого переливання капіталу та ефективності систем ціноутворення; запобігання системним кризам та "перегріву" регульованих фондових ринків, забезпечення переважного значення системи біржової торгівлі над укладанням угод поза біржею; правового забезпечення діяльності учасників біржової торгівлі та їх клієнтів, визнаних законодавством кваліфікованими інвесторами або підприємствами, що постійно страхують цінові ризики з використанням похідних фінансових інструментів (хеджери); стимулювання неупинного прогресу технологій біржової торгівлі через підвищення вимог до технічного та технологічного забезпечення їхньої діяльності.

Основним принципом та механізмом реформи є гармонізація національного законодавства з питань державного регулювання діяльності учасників Національної депозитарної системи із законодавством ЄС, законодавче й організаційне забезпечення створення єдиної уніфікованої системи обліку прав власності на цінні папери, ведення діяльності щодо клірингу та розрахунків за біржовими угодами в Центральному депозитарії, функціонування надійної системи захисту прав власності інвесторів, забезпечення функціонування організованого ринку цінних паперів.

Для реалізації запропонованих завдань передбачено: впровадження взаємодії між існуючими депозитаріями за допомогою встановлених повнофункціональних кореспондентських відносин, що забезпечить функціонування єдиної системи депозитарного обліку цінних паперів в Україні; запровадження електронного документообігу на ринку цінних паперів; розроблення змін до податкового та банківського законодавства, пов'язаних з особливостями функціонування центрального контрагента; запровадження уніфікованого порядку обліку цінних паперів депозитарними установами, що ґрунтується на веденні електронних рахунків у цінних паперах; розроблення сучасного технологічного комплексу для обслуговування всіх видів цінних паперів за єдиними стандартами, обслуговування Центральним депозитарієм міжнародних розрахунків за операціями із цінними паперами [3].

З метою подальшого розвитку інфраструктури фінансового ринку передбачено створення умов для розвитку взаємодії державних органів та фінансових установ, які здійснюють діяльність на фондовому ринку, шляхом: формування правових засад для можливого функціонування торгівців цінними паперами як первинних дилерів на ринку державних цінних паперів; запровадження інвестиційного страхування, розмір страхових виплат за яким має залежати від результатів розміщення коштів

технічних резервів за договорами інвестиційного страхування; врегулювання питання щодо управління активами страхових компаній як інституційних інвесторів; врегулювання діяльності з надання консультаційних послуг щодо цінних паперів як окремого виду професійної діяльності на фондовому ринку; запровадження механізмів кредитування торговцями цінних паперів власних клієнтів; встановлення порядку проведення операцій з продажу пайових та боргових цінних паперів із зобов'язанням зворотного викупу (операцій репо).

Ефективне державне регулювання фондового ринку як невід'ємної частини фінансового ринку є актуальним завданням для розвитку національної економіки. Діяльність Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку спрямована на стимулювання розвитку фондового ринку через прийняття законодавчих актів та активну політику з метою врегулювання проблемних питань його функціонування.

Для підвищення ефективності державного регулювання фондового ринку передбачено посилити функціональну спроможність системи регулювання фондового ринку шляхом: підвищення функціональної спроможності Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку з метою забезпечення можливості здійснення нагляду й контролю за діяльністю професійних учасників ринку цінних паперів на основі оцінки ризиків (пруденційний нагляд); підвищення незалежності регулятора ринку цінних паперів з метою унеможливлення політичного та комерційного впливу втручань відповідно до вимог Міжнародної організації комісій з цінних паперів (IOSCO), зокрема через надання йому правового статусу аналогічного до статусу Національного банку України; надання повноважень Державній комісії з цінних паперів та фондового ринку з метою захисту прав інвесторів звертатись до суду з позовом про зупинення видаткових операцій по банківських рахунках відповідної юридичної особи в разі виявлення ознак правопорушення на ринку цінних паперів; запровадження процедури погодження Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку придбання особою значної участі в капіталі професійних учасників фондового ринку; надання Державній комісії з цінних паперів та фондового ринку можливості оперативно здійснювати регулювання будь-якого процесу на фондовому ринку шляхом прийняття відповідних регуляторних актів; удосконалення електронної системи розкриття інформації на фондовому ринку, яка передбачатиме подання в електронному вигляді через мережу Інтернет проспектів емісії, звітів про результати розміщення цінних паперів, річних звітів, квартальних звітів за кожен з перших трьох кварталів року й розширеного переліку особливої інформації в новому форматі, та одночасне розкриття цієї інформації в мережі Інтернет для широкого загалу, інвесторів та інших учасників ринку в режимі реального часу [4].

IV. Висновки

З метою реалізації антикризового державного регулювання фондового ринку України передбачено внести зміни та доповнення до Законів України: про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні; про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності; про дозвільну систему у сфері господарської діяльності та в інші акти законодавства, що регулюють вищезазначені питання.

На наш погляд, державне регулювання фондового ринку доцільно розглядати як дві основні антикризові моделі: регулювання фондового ринку здійснюється в основному державними органами, і лише невелика частина повноважень з нагляду, контролю, навчання учасників передається так званим саморегулювним організаціям. Максимально можливий обсяг повноважень передається саморегулювним організаціям, але держава зберігає за собою основні контрольні позиції й у необхідних випадках має широкі можливості втручатися в сис-

тему регулювання та саморегулювання. Значне місце в такій системі контролю посідають не тверді державні норми, а традиції, прийнята система відносин між учасниками ринку.

Список використаної літератури

1. Багратян Г.А. Світова криза й нові підходи до фінансового регулювання / Г.А. Багратян, І.С. Кравченко // Фінанси України. – 2009. – № 4. – С. 33–41.
2. Корнійчук О.В. Формування конкурентоспроможної моделі розвитку фондового ринку в Україні з врахуванням європейського досвіду / О.В. Корнійчук // Ринок цінних паперів в Україні. – 2005. – № 3–4. – С. 17–22.
3. Назарук М. Фондові біржі і Тіс: схожість та відмінність між ними / М. Назарук, І. Курбацький // Економіка України. – 2005. – № 11 (528). – С. 21–29.
4. Тимчишин Л.В. Основні проблеми розвитку фондового ринку в Україні / Л.В. Тимчишин // Економіка та держава. – 2009. – № 4. – С. 28–34.

Стаття надійшла до редакції 20.05.2013.

Киктенко О.В. Антикризисное государственное регулирование фондового рынка

В статье исследованы проблемы эффективности регулятивных мер на всех уровнях государственного регулирования. Рассмотрены преимущества антикризисного регулирования и стабилизации фондового рынка, сформированные многоуровневой системой государственного регулирования, способной минимизировать возникновение рисков и недопущение дестабилизации финансовой системы и фондового рынка. Предложенные задания направлены на создание полноценной системы государственного регулирования фондового рынка.

Ключевые слова: государственное регулирование, антикризисное регулирование, корпоративное регулирование, ликвидность, фондовый рынок, саморегулирование.

Kiktenko O. Anti-crisis government regulation of the stock market

The article deals with the problem of effectiveness of regulatory measures at all levels of government regulation. Advantages crisis management and stabilization of the stock market formed multilevel system of state regulation, able to minimize risks and prevent the emergence of destabilizing the financial system and stock market. The proposed objectives are aimed to create a comprehensive system of regulation of the stock market.

The main objectives of the formation of a liquid, secure and transparent securities market is to ensure the national interests of Ukraine, promote economic sovereignty and competitiveness of the national economy.

The main factor in sustainable development of Ukraine's stock market as a whole should be a priority development of its exchange segment. Experience of international capital markets shows that it is the development of the exchange segment of the stock market stimulates the development of its other components – depository, clearing and settlement systems, the investment attractiveness of financial instruments, the effective management of investment funds.

In Ukraine, a situation which resulted in the overall growth of trade in the securities markets has little effect on the dynamics of trade, although there are 10 stock exchanges. Shredding exchange narrow segment distracts the stock exchange issuers, investors and market participants.

Exchange segment of Ukraine's stock market plays a minor role in its economy, as evidenced by the analysis of the correlation between the volume of trade on the stock market to a value of GDP, although in the last decade index rose more than 3 times. Effective regulation of the stock market as an integral part of the financial market is an urgent task for the development of the national economy.

The realization of these objectives should be based on legal norms of the European Union on the regulated markets of financial instruments.

Key words: government regulation, crisis management, corporate management, liquidity, stock market, self-regulation.

УДК 311:36

О.М. Коваленко

аспірант

Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентіві України

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В ПРОЦЕСІ СОЦІАЛІЗАЦІЇ СУСПІЛЬНОГО ВІДТВОРЕННЯ

Статтю присвячено визначенню ролі державного управління у формуванні відносин державної влади і бізнесу на формулювання механізму взаємодії держави і бізнес-структур на основі позитивного соціального капіталу.

Ключові слова: корпоративна соціальна відповідальність, механізм взаємодії держави і бізнес-структур, місцеве самоврядування, соціалізація, соціальний капітал.

I. Вступ

Нові властивості суспільного виробництва якісно змінюють весь соціальний устрій, тому принципи та економічні закономірності відтворювального процесу індустріального способу виробництва не відповідають новій економічній реальності та вимагають нового прочитання в економічній теорії й управлінській практиці. Відповідно, у державному управлінні такому етапові має відповідати характерний стиль відносин суб'єктів відтворення.

Сучасний етап розвитку суспільства вимагає системних досліджень механізмів формування відносин держави і бізнесу в процесі соціалізації держави й узгодження інтересів держави та бізнесу в процесах суспільного відтворення.

Різним аспектам державного регулювання бізнесовим середовищем присвячено значну кількість наукових праць вітчизняних і зарубіжних науковців. В. Іноземцев, Е. Князева, С. Курдюмов, В. Мамонова, В. Трегобчук, І. Черленяк висвітлюють питання державного управління територіального розвитку та досліджують синергетичну парадигму в державному управлінні, а також процеси оптимізації державного управління. У працях Н. Висоцької, А. Гальчинського, Ю. Кіндзенського, Р. Колишка, О. Лазоренка, Т. Маматової, А. Маслової, Т. Самофалової, М. Саприкіної, Н. Супрун, Г. Тульчинського, І. Хісамова проаналізовано основи підходів та практичні механізми реалізації інституту корпоративної соціальної відповідальності бізнесу у світовій та вітчизняній практиці. Процесам детінізації економіки присвятили праці В. Антипов, З. Варналій, К. Швабій, А. Мандибура. Разом з тим досліджень щодо формування комплексного механізму взаємодії держави та бізнес-структур у процесі соціалізації суспільного відтворення дуже мало.

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення ролі державного управління у формуванні відносин державної влади і бізнесу та формулювання механізму

взаємодії держави й бізнес-структур у процесі соціалізації суспільного відтворення.

III. Результати

У науці державного управління процеси відтворення розглядаються ширше, ніж в економічній науці, і включають процес відтворення особистості у всій сукупності її здібностей і талантів, підтримку якості її життя. У державному управлінні мова повинна йти про відтворення всіх видів капіталу в процесі життєдіяльності суспільства.

Якість взаємодії держави і бізнесу в процесі соціалізації суспільного відтворення визначається, з одного боку, якістю державно-управлінських послуг, що надаються громаді і бізнесу, з іншого боку рівнем соціальної відповідальності бізнес-структур, що є багато в чому похідною від державно-управлінських впливів, а також рівнем корпоративної культури самих органів державного управління.

Таким чином, сучасний етап розвитку державного управління – етап соціалізації суспільного відтворення, наближення до потреб всебічного розвитку особистості, створення сприятливих умов саморозвитку може бути пов'язаний із специфічними критеріями оцінювання діяльності, що відповідають цілям управління. Згідно з А. Гальчинським, соціалізація країн західної цивілізації, під якою розуміється процес гуманізації суспільства, підпорядкування цільової спрямованості його розвитку, функціональних структур, зокрема й виробництва, інтересам розвитку особи є результатом вирішення суперечностей між необхідністю підвищення економічної ефективності та необхідністю мислити категоріями розвитку особистості – забезпечення достатнього для цього рівня і якості життя громадян [2]. Полеми вирішення цієї суперечності є динаміка соціального капіталу. При цьому держава в особі утворених нею інститутів несе відповідальність і безпосередньо впливає на формування й динаміку соціального капіталу та на процеси визначення бізнесом власної філософії розвитку.

Соціальний капітал становить 78% у сукупному багатстві розвинутих країн, тому стає головним напрямом економічного мислення у сфері економічного розвитку й утверджується

як нова наукова парадигма. Соціальний капітал виробляє довіру між людьми [5] і є комунікативною основою формування новітніх систем публічного управління у відкритому, демократичному суспільстві.

Механізми державного управління в комплексі можуть або сприяти примноженню соціального капіталу чи обмежувати і стримувати його розвиток. Разом з тим якість таких визначає і якість соціального капіталу. Держава може бути як суб'єктом утворення більш чи менш ефективних інституцій взаємодії суб'єктів соціально-економічної системи – держави, бізнесу, суспільства, так само й інституцій, що підтримують зростання негативної маси соціального капіталу. Концепт соціального капіталу в сучасному суспільстві стає інструментом розуміння не лише позитивних, але й негативних наслідків соціальних комунікацій.

Розрізняють два різних типи джерел формування соціального капіталу:

“Досконалі джерела” – ціннісні солідарності, обмежені солідарності, до яких можуть бути віднесені суспільні організації, асоціації, утворені громадянами для вирішення проблем спільноти, бізнесу, території, реалізації програмних цілей політичних партій.

У цьому контексті слід говорити, що такі організації утворюються в рамках існуючих інституціональних норм і відповідають моралі суспільства. Держава створює умови для формування такої якості соціального капіталу і такий соціальний капітал має бути підтриманий державою, оскільки сприяє демократизації управління й підтримці суспільної злагоди завдяки діалогу держави та бізнесу.

“Інструментальні джерела” побудовані на примусовій довірі [5], які є основою формування соціального капіталу в економічній сфері через взаємодію у бізнес-процесах, через правила, інституалізовані тим чи іншим способом. У цьому сенсі слід говорити, з одного боку, про інституалізацію державою через правові норми (і тоді слід так само говорити про соціальний капітал, який повинен бути підтриманий). З іншого боку, у цьому випадку соціальний капітал формується через неформальні інститути довіри й підтримки, які діють, наприклад, у системі “корумпована бюрократія” – “тіньовий сектор економіки”. Неформальні інститути такої системи підтримуються десятиліттями, успадковуються, і тому в цьому випадку слід говорити про негативний соціальний капітал, який сьогодні настільки впливає на процеси суспільного відтворення, що фактично визначає розвиток національної соціально-економічної системи.

Як досконалі, так і інструментальні джерела дають змогу отримати певні вигоди політичного, економічного, соціального характеру через інтеграцію в соціальні структури та соціальні мережі. У тіньовій економіці бізнес так само отримує доступ до різноманітних ресурсів, які допомагають збільшувати свій економічний

капітал через контакти з експертами, компетентними людьми, які уособлюють владу, підживлюючи корупційне середовище (адже тіньові, неформальні інститути також ґрунтуються на довірі). З іншого боку, набуття соціального капіталу вимагає вкладення ресурсів як у легальній, так і в тіньовій економіці.

Проблемною сферою формування нових підходів до державного управління є утворення умов детінізації підприємництва та боротьби із корупцією. Ці явища в економіці та суспільному житті зумовлені розбалансуванням інтересів і мотивів як у системі державної влади, так і в системі підприємництва. Україна – одна з найкорумпованіших держав у світі, де тіньова економіка (тіньові бізнес-структури) тисне на легальну і фактично утворюється деформоване неформальне інституціональне середовище.

Тому, на наш погляд, в Україні слід говорити про дещо іншу схему джерел соціального капіталу і пропонувати розглядати досконалі джерела, для існування яких держава не застосовує примус, лише опосередковано створюючи умови, у складі неформальних джерел поряд із недосконалими, а також тіньову економіку і корупцію як такі, що впливають із несприятливих умов суспільного розвитку і джерелом яких є неформальні недосконалі джерела (див. рис.).

До інструментальних джерел слід віднести джерела, побудовані на примусовій довірі через національне законодавство в економічній сфері, що виникають у бізнес-комунікаціях, інституалізовані тим чи іншим способом через національне законодавство. Інструментальні, спеціально утворені державою за своєю сутністю мають бути досконалими джерелами, такими, що є основою формування позитивного соціального капіталу. Проте внаслідок стрімкої інституалізації останніми роками, починаючи з кризового 2008 р. зовнішніх ефектів від таких впливів (“відпливу” капіталів з реального сектору у фінансовий, зменшення кількості суб'єктів малого і середнього бізнесу, переміщення країни в рейтингах економічної свободи та корумпованості на більш низькі позиції) як суттєвих факторів розвитку, інструментальні джерела можна віднести лише до формально досконалих.

Отже, структуру соціального капіталу визначають джерела його формування, з одного боку, прямі чи опосередковані державно-управлінські впливи – з іншого.

Такий підхід дає можливість при побудові механізмів державного управління, що сприяють ефективній взаємодії суб'єктів соціально-економічної системи, здійснити комплексний підхід до таких явищ, як бідність, соціальні стандарти, оподаткування, тіньова економіка та корупція у контексті формування позитивного соціального капіталу. Адже в країні, де тіньова сфера, за окремими оцінками, перевищує 50% у подоланні корупції та тіньової економіки, окремі заходи й інструменти не спрацьовують.

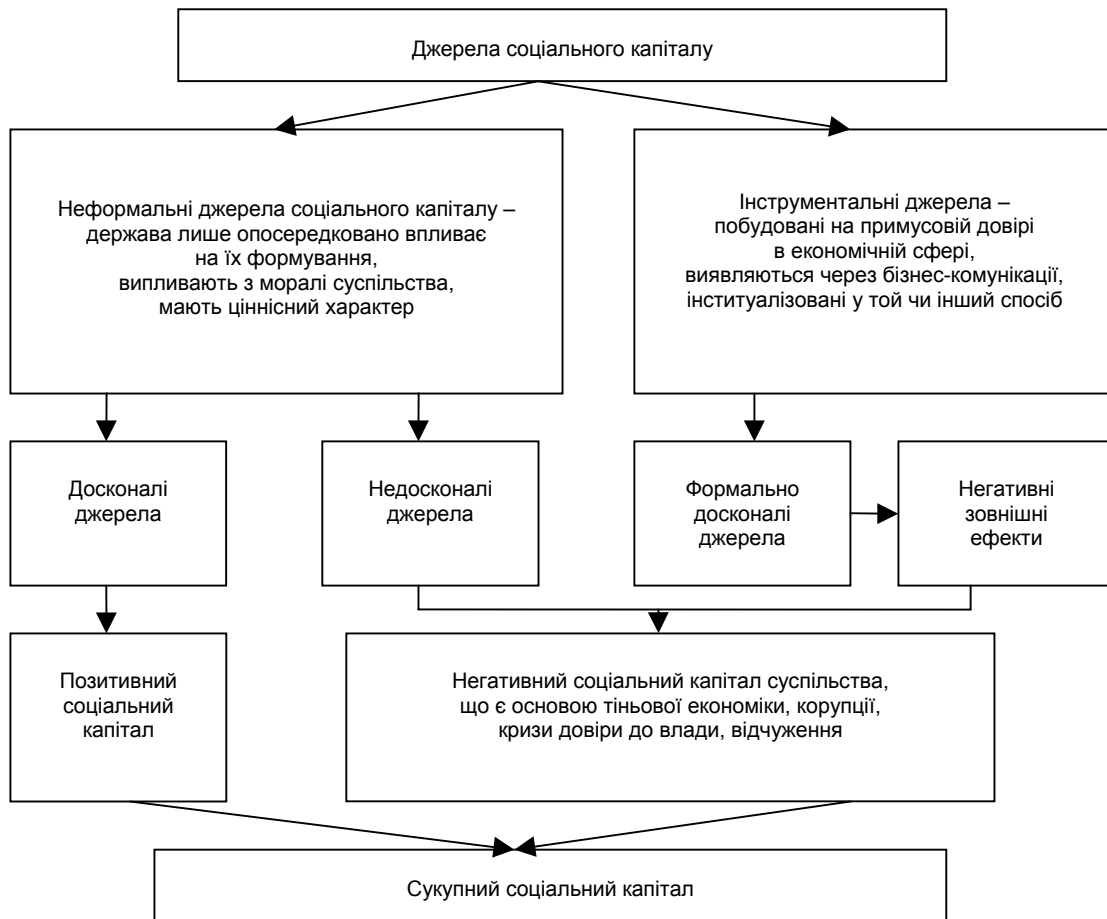


Рис. Класифікація джерел соціального капіталу

Цінність такого підходу визначається можливістю оцінювання стану соціального капіталу через якість державно-управлінських впливів на процеси формування комунікацій держави і бізнес-структур. Саме в контексті утворення позитивного соціального капіталу слід формувати механізм державного управління взаємодією держави та бізнес-структур. Якість соціального капіталу як критерій оцінювання дає змогу сформувати систему оцінювання державно-управлінських впливів через комплекс якісних показників, пов'язаних з результатами державного управління.

Принципом подальшого розвитку публічного управління в конкурентоспроможній державі може бути застосування критерію формування позитивного соціального капіталу. Подальші дослідження можуть стосуватись робочих інструментів, які можуть бути адаптовані до умов державного управління в Україні і сприяти комплексному підходу до явищ з позицій якості соціального капіталу.

Напрямок досліджень динаміки соціального капіталу в контексті державного управління є евристично плідним, оскільки демонструє можливість впливу неекономічних ресурсів на суспільний розвиток.

Крім того, концепт соціального капіталу стає інструментом розуміння не лише позитивних, а й негативних наслідків соціальних комунікацій.

У праці “Соціальний капітал і світова економіка” Френсіс Фукуяма зазначає: “здорові капіталістична економіка спирається передусім на досить високий рівень соціального капіталу громадянського суспільства, що сприяє підвищенню самоорганізації в бізнесі, корпораціях і подібних структурах. Саме тенденція до самоорганізації життєво необхідна для ефективної діяльності демократичних політичних інститутів” [6]. Соціальний капітал є запорукою формування демократичної політичної культури та демократичної політичної практики.

Разом з тим демократична політична культура передбачає відкритість влади й уряду, у цьому випадку формується позитивний соціальний капітал, що сприяє суспільному розвитку.

Органи місцевого самоврядування є найбільшчими у своїй діяльності та у функціях до соціальних потреб території, тому є суб'єктом формування соціального капіталу території і сприймаються в контексті дослідження як досконалі джерела його формування.

Надзвичайно важливим фактором розвитку неформальних джерел позитивного соціального капіталу є заходи соціальної відповідальності (корпоративної соціальної відповідальності) органів влади.

Діяльність органу місцевого самоврядування має соціальну спрямованість, він виконує

соціальні функції, вони можуть бути об'єктом оцінювання рівня соціальної відповідальності влади. Їх діяльність слід аналізувати з позицій сприяння формування позитивного чи негативного соціального капіталу території. У сучасному розумінні категорія соціального капіталу пов'язана з інформаційним, пост-економічним етапом розвитку соціально-економічної системи і заснована на можливостях синергізму складових самоорганізованої системи соціуму.

Згідно з І. Савченком, соціальна відповідальність органів державного управління є системоутворювальним принципом сучасної соціальної держави, іміджевої характеристики владних інститутів та посадових осіб, засіб вирішення соціальних проблем [4].

Основою формування корпоративної соціальної відповідальності є державна політика створення законодавчих рамок щодо корпоративної соціальної відповідальності (далі – КСВ), інтегрування сучасних екологічних і соціальних бачень у діяльність органів державного управління та місцевого самоврядування [3].

Цілями інтеграції елементів системи корпоративної соціальної відповідальності в існуючу систему управління є:

- підвищення ефективності діяльності виконавчих органів;
- підвищення задоволеності населення, суб'єктів господарювання та неурядових організацій якістю послуг, що надаються;
- поліпшення якості діяльності посадових осіб;
- залучення неурядових організацій та громадськості до процесу прийняття управлінських рішень;
- стимулювання економічної активності на відповідній території;
- підвищення якості життя населення;
- забезпечення екологічної безпеки на території.

Заходи, пов'язані із цим, дають змогу говорити про формування позитивного соціального капіталу у відносинах держави та бізнес-структур. При цьому неформальні досконалі джерела формування соціального капіталу пов'язані із самоорганізацією спільноти через неформальні об'єднання. Виходячи із зазначених цілей, можуть бути вироблені і запропоновані критерії і показники оцінювання соціальної ефективності органів державного управління й місцевого самоврядування зокрема як суб'єкта формування позитивного соціального капіталу, діяльність якого є формою прояву самоорганізації населення.

В останні десятиліття в розвинутих країнах проводяться реформи в державному управлінні та управлінні органів місцевого самоврядування, які зосереджені на підвищенні якості державно-управлінських послуг громадянам,

недержавним організаціям та бізнес-структурам.

Розробка концептуального підходу до комплексного управління місцевими соціальними процесами найбільше відповідає сучасним вимогам [1].

IV. Висновки

Дослідження показало, що державне управління взаємодією бізнес-структур і держави в процесі соціалізації суспільного відтворення за своєю сутністю є державним управлінням процесом формування позитивного соціального капіталу суспільства. Під позитивним соціальним капіталом у сфері взаємодії держави і бізнес-структур слід розуміти явища взаємної довіри та продуктивної комунікації, що підвищують їх інтегральну суспільну корисність.

Механізм взаємодії держави та бізнес-структур у процесі соціалізації суспільного відтворення – комплексна система державно-управлінських впливів на всіх рівнях державного управління, здійснюваних у межах своїх функцій інститутами державного управління з метою подолання конфлікту інтересів держави і бізнесу через вдосконалення інструментальних і неформальних джерел утворення позитивного соціального капіталу з метою збільшення інтегральної суспільної корисності.

Список використаної літератури

1. Васильєва О.І. Актуальні питання вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / О.І. Васильєва. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu/2008_2/doc/3/01.pdf.
2. Гальчинський А.С. Становлення суспільства постформаційної цивілізації / А.С. Гальчинський. – К. : Вища школа, 1993. – С. 186.
3. Політичний контекст. Європейський вимір [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.csrgender.org.ua/polit_kontext/71-politichnij-kontekst-yevropejskijvimir.html.
4. Савченко І.Г. Соціальна відповідальність органів державної влади в умовах розбудови соціальної держави : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / І.Г. Савченко ; Харківський регіональний ін-т держ. управління НАДУ. – Х., 2007. – 18 с.
5. Сікора В. Виступ на круглому столі „Безпека економічних трансформацій” [Електронний ресурс] / В. Сікора // Від соціального забезпечення до соціальної політики : зб. ст. за ред. Я.А. Жаліла. – К. : Сатсанга, 2001. – 100 с. – (Сер. “Безпека економічних трансформацій”; Вип. 16). – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/koi/Table/Jalilo16/022.htm>.
6. Fukuyama F. Social Capital and Global Economy / F. Fukuyama // Foreign Affairs. – 1995. – Vol. 75. – September-October. – P. 89–103.

Стаття надійшла до редакції 30.04.2013.

Коваленко А.Н. Государственное управление в процессе социализации общественного воспроизводства

Статья посвящена определению роли государственного управления в формировании отношений государственной власти и бизнеса и формулированию механизма взаимодействия государства и бизнес-структур на основе позитивного социального капитала.

Ключевые слова: корпоративная социальная ответственность, механизм взаимодействия государства и бизнес-структур, местное самоуправление, социализация, социальный капитал.

Kovalenko O.M. State Administration in the Process of Socialization of Public Reproduction

The article deals with the defining of state administration role in the formation of relations of state power and business structures as well as the formation of the mechanism of interaction of the state and business structures on the basis of positive social capital.

The research has proved that state administration of interaction of business structures and the state in the process of socialization of public reproduction in its nature is state administration of the process of formation of positive social capital of the society. As a positive social capital in the sphere of interaction of the state and business structures one should understand the phenomena of mutual trust and productive communication which increases their integral public use.

The state administration mechanisms in a complex may either encourage the increase of the social capital or limit and restrain its development. Along with it, their quality defines the quality of the social capital. The state may be both a subject of the creation of more or less effective institutions of interaction of socio-economic system subjects - the state, business, the society – and the institutions which support the increase of the negative mass of social capital. The concept of the social capital in the modern society is becoming the instrument of understanding not only positive but also negative consequences of social communication.

The mechanism of interaction of the state and business structures in the process of socialization of public reproduction is a complex system of state administration influences in all the levels of state administration made in the limits of their functions by the institutions of state administration with the aim of overcoming the conflict of state and business interests through the perfection of instrumental and non-formal sources of the creation of positive social capital with the aim of increasing integral public use.

The quality of state and business interaction in the process of socialization of public reproduction is defined on the one hand, by the quality of state-managerial services which are given to the society and business, on the other hand, - by the level of social responsibility of business structures, which is in a greater part, a derivative of state-managerial influences as well as the level of corporate culture of bodies of power themselves. Namely in the context of positive social capital creation one should form state administration mechanism of the interaction of the state and business structures. The quality of the social capital lets form the system of assessment of state-managerial influences through the complex of quality indices connected with the result of state administration.

The principle of the further development of state administration in a competitive state can be the use of the criterion of the formation of positive social capital. The further research may deal with the instruments which can be adapted to the conditions of state administration in Ukraine and favor complex approach to the phenomena from the point of view of the social capital quality.

Key words: corporate social responsibility, the mechanism of interaction of the state and business structures, local self-government, socialization, social capital.

УДК 351.823.1:368.5(477)

Н.І. Павелко

аспірант
Класичний приватний університет

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ СТРАХУВАННЯ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті запропоновано модель та напрями вдосконалення державної підтримки страхування сільськогосподарської продукції в Україні. Зазначені напрями передбачають удосконалення існуючого механізму фінансової підтримки, а також використання інформаційних, організаційних та інших інструментів державної підтримки страхування сільськогосподарської продукції в Україні.

Ключові слова: державна підтримка, удосконалення, сільськогосподарська продукція, страхування, фінансовий механізм, страхова премія, інструменти державної підтримки.

I. Вступ

Стрімкий розвиток страхування сільськогосподарської продукції в Україні внаслідок своєї специфічності нерозривно пов'язаний з державною підтримкою. Питання вдосконалення державної підтримки у сфері страхування сільськогосподарської продукції є актуальним з огляду на те, що цей сегмент страхового ринку характеризується неспроможністю самостійно функціонувати без державної підтримки. Сучасна державна підтримка страхування сільськогосподарської продукції є несистемною та забюрократизованою. На жаль, сьогодні державна підтримка у сфері страхування сільськогосподарської продукції включає лише фінансовий інструмент, який передбачає надання компенсації сільгосптоваровиробникам частини сплаченої страхової премії. Проте розмір зазначеної частини законодавчо не закріплений, що дає можливість маніпулювати державним органам влади. Негативно впливає на розвиток агрострахування в Україні відсутність інформаційних, організаційних та інших інструментів державної підтримки. Отже, система державної підтримки страхування сільськогосподарської продукції потребує вдосконалення.

II. Постановка завдання

Мета статті – запропонувати модель та напрями вдосконалення державної підтримки страхування сільськогосподарської продукції в Україні.

III. Результати

Проблемі вдосконалення державної підтримки аграрного сектору загалом та страхуванню сільськогосподарської продукції в Україні зокрема приділяли увагу такі фахівці з державного управління, як: О.В. Алейнікова, В.Я. Амбросов, М.В. Болдуєв, В.А. Ільашенко, М.Х. Корецький, Т.М. Лозинська, М.А. Латинін [1; 3; 4; 6; 7; 11; 12], а також такі вчені-економісти, як: Ю.В. Алескерова, П.І. Гайдуцький, Л.М. Котлова, М.П. Сахацький, О.В. Собкевич [2; 5; 10; 14; 15] та ін. Однак недостатньо уваги було приділено саме визначенню напрямів удосконалення державної підтримки у сфері страхування сільськогосподарської продукції в Україні. От-

же, ця проблема є досить актуальною й потребує подальших досліджень.

Для конкуренції на світовому ринку аграрної продукції характерна активна державна підтримка сільськогосподарського виробництва загалом та сфери страхування сільськогосподарської продукції зокрема. Основними напрямками державної підтримки страхування сільськогосподарської продукції у світі є такі [9]:

- субсидування страхових премій;
- субсидування страхових виплат;
- компенсація адміністративних витрат страховим організаціям;
- фінансування розробки страхових продуктів;
- фінансування освітніх та інформаційних заходів;
- навчання, сертифікація й оплата послуг експертів з урегулювання збитків;
- субсидування перестраховування.

На жаль, в Україні застосовують тільки один з перелічених напрямів державної підтримки страхування сільськогосподарської продукції – субсидування страхових премій (лише за наявності коштів). До загальних функцій державного управління у сфері страхування сільськогосподарської продукції має належати:

- планування, що полягає у визначенні мети, напрямів, завдань, засобів реалізації процесів у сфері страхування сільськогосподарської продукції (програми, концепції, формування в державному бюджеті видатків для компенсації частини вартості страхової премії сільгоспвиробникам);
- організація, яка приводить систему державного управління в стан можливості виконання його функцій за допомогою створення органів державного управління, що здійснюватимуть державне управління у сфері страхування сільськогосподарської продукції в Україні;
- регулювання, що забезпечує необхідний стан упорядкування державного управління у сфері страхування сільськогосподарської продукції (видача ліцензій; ведення Державного реєстру страховиків, контроль за правилами страхування, обґрунтованість страхових тарифів);

- координація, яка забезпечує узгодження діяльності системи державного управління у сфері страхування сільськогосподарської продукції;
- контроль за страховою діяльністю в галузі аграрного страхування.

На наш погляд, державна підтримка страхування сільськогосподарської продукції, що надається шляхом субсидування страхової премії, є більш ефективною формою підтримки, ніж пряма компенсація збитків сільськогосподарським виробникам у випадку настання катастрофічних подій. Сьогодні державна підтримка страхування сільськогосподарської продукції має лише декларативний характер і не знаходить практичного відображення, а дії органів державної влади щодо підтримки аграрного сектору є несистемними. Світова громадськість має великі надії на Україну, що володіє великим потенціалом для подолання світової продовольчої кризи. Але українським аграріям необхідні новітні технології, використання яких передбачає залучення інвестицій. Варто зазначити, що інвестори також зацікавлені в інвестуванні аграрного сектору економіки, але вони потребують певного захисту своїх капіталовкладень. Таким чином, для зменшення ризикованості у сфері сільськогосподарського виробництва державним органам влади необхідно надавати підтримку страхуванню сільськогосподарської продукції.

Сучасний інституційний стан державного управління у сфері страхування сільськогосподарської продукції України не є адекватним для ефективного виконання зазначених функцій. Уряд має можливість виконувати лише функції регулювання та контролю за страховою діяльністю, що покладена на Національну комісію, яка здійснює регулювання у сфері ринків фінансових послуг (Нацкомфінпослуг). Міжнародний досвід розвитку аграрного страхування доводить, що в Україні неможливо здійснювати функцію планування й загальної координації системи аграрного страхування лише силами Міністерства аграрної політики та продовольства. Таким чином, Урядові України необхідно заснувати державну структуру, яка виконуватиме функції адміністратора системи. У такому разі витрати держави будуть значно меншими, оскільки можна буде скоротити видатки на створення необхідної інфраструктури, а роботу в регіонах виконуватимуть страхові компанії, які мають розгалужену мережу й персонал. Водночас адміністратор системи від імені держави повинен мати достатньо повноважень для впровадження нових стандартних страхових продуктів (за погодженням із профільним міністерством), для контролю за діяльністю страховиків, збирання необхідних даних, розподілу коштів для субсидування премій. При цьому адміністратор має постійно співпрацювати з Нацкомфінпослуг щодо пруденційного нагляду за діяльністю страховиків у межах програми субсидованого агрострахування. Не менш важливою є співпраця держави з приватними страховими компаніями

через їхнє професійне об'єднання (Аграрний страховий пул), що дасть змогу отримати доступ до якісного перестраховування міжнародними компаніями (Swiss Re, Munich Re, SCOR, Hannover Re) [9]. Отже, витрати держави обмежуватимуться лише субсидуванням оплати частини страхового платежу (страхової премії), нарахованого за договором страхування.

Сьогодні застосовуються далеко не всі інструменти державної підтримки страхування сільськогосподарської продукції. Асигнування бюджету на агросектор щороку збільшуються, однак, у частині окремих програм фінансування не є достатнім і призводить до викривлень через підтримку одних та відмову іншим. Така ситуація спричинена неузгодженістю в законодавстві, обмеженістю або відсутністю бюджетного фінансування окремих програм. Тому розвиток системи страхування сільськогосподарської продукції потребує розробки моделі державної підтримки, яка складається з таких етапів: формування, регулювання, реалізація та контроль (рис. 1).

Як видно з рис. 1, спочатку необхідне формування стратегічних напрямів та інструментів державної підтримки розвитку страхування в АПК, які безпосередньо залежать від її функцій. Другий етап передбачає регулювання за допомогою правових, соціально-економічних, організаційно-інформаційних важелів. Формування нормативно-правових важелів пов'язане, перш за все, зі створенням дієвої нормативної бази для регулювання системи державної підтримки страхування сільськогосподарської продукції та розподілу повноважень між її учасниками. Організаційно-інформаційні інструменти будуть спрямовані на забезпечення підвищення ефективності діяльності органів державного управління щодо державної підтримки розвитку системи страхування сільськогосподарської продукції шляхом проведення організаційних заходів для поширення попиту на страхові послуги серед аграріїв (рис. 2).

З рис. 2 видно взаємодію державних органів влади аграрного сектору зі споживачами страхових послуг (сільгоспвиробниками) та державних органів влади фінансового сектору з надавачами страхових послуг (страховими організаціями). Особливе місце в цій схемі посідають дорадча служба та комітет статистики, які забезпечать інформаційний взаємозв'язок як між страхувальниками й розпорядчими органами, так і між управліннями сільського господарства, агровиробниками та страховими компаніями з метою отримання від останніх найбільш повної інформації щодо переліку страхових послуг у галузі агрострахування та умов типових договорів страхування сільськогосподарських ризиків. Для вищої ефективності використання державної підтримки необхідно зміцнити "зворотний зв'язок" між сільгоспвиробниками й державою [16]. Дорадчі служби повинні не тільки надавати інформацію та роз'яснення щодо особливостей державних програм підтримки, а й узагальнювати пропозиції сільгоспвиробників щодо їх удосконалення, враховуючи місцевий досвід.

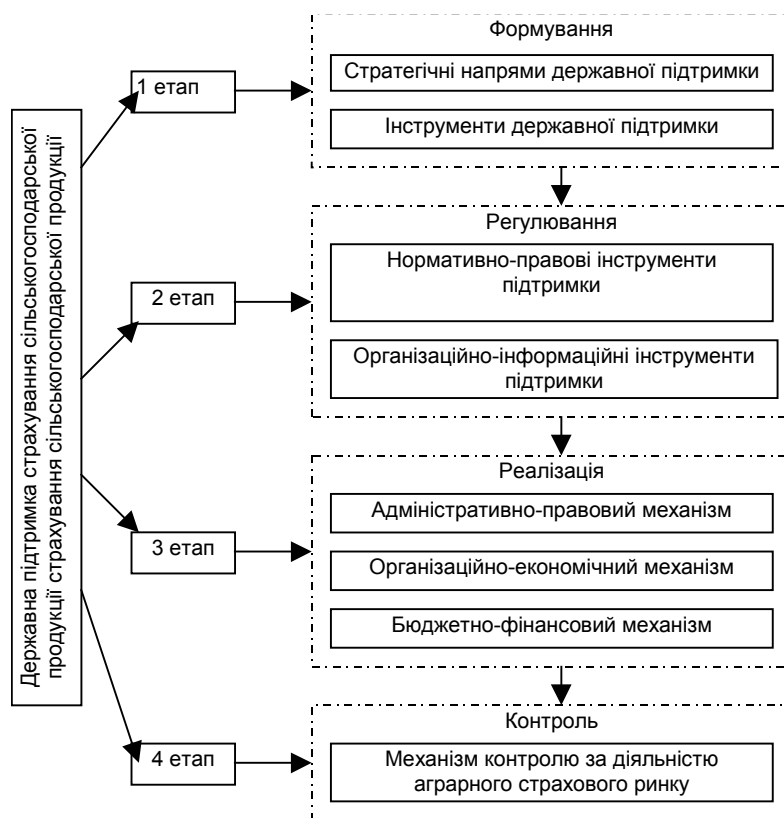


Рис. 1. Модель державної підтримки страхування сільськогосподарської продукції в Україні

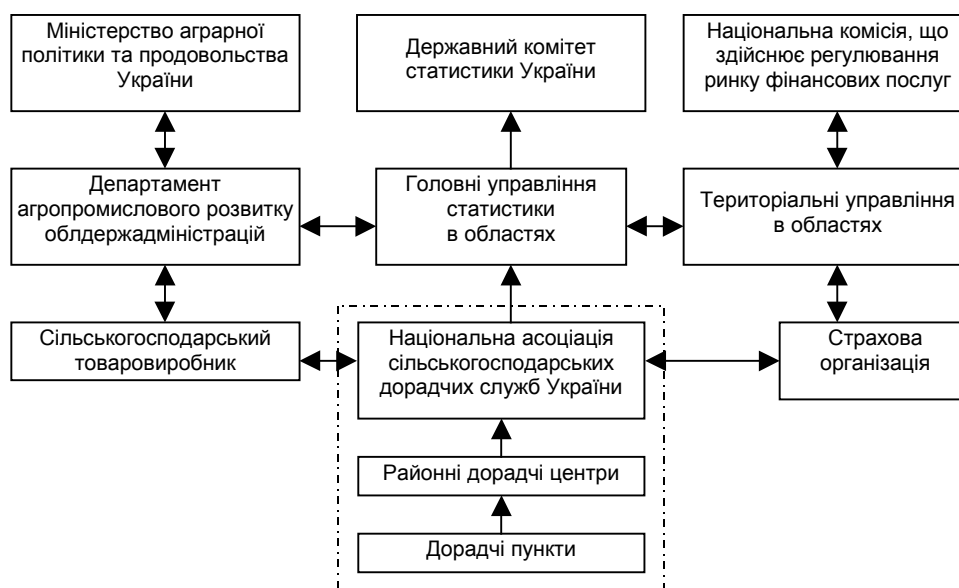


Рис. 2. Схема взаємозв'язку учасників страхування сільськогосподарської продукції за допомогою організаційно-інформаційних інструментів

Організаційно-інформаційні інструменти підтримки страхування сільськогосподарської продукції в Україні передбачають забезпечення всіх учасників ринку агрострахування інформацією. Використовуючи досвід Росії, на державному рівні необхідно запровадити збір статистичної інформації, що відобразить рівень розвитку страхування сільськогосподарської продукції в Україні. Також необхідне форму-

вання та накопичення бази даних сільськогосподарських інформаційних ресурсів для використання їх у процесі страхування. Адже основною метою організаційно-інформаційного інструменту державної підтримки має стати формування працівників районних, регіональних органів управління АПК, страхових компаній, сільськогосподарських підприємств, наукових співробітників, фахівців дорадчих центрів

про основні статистичні дані зі страхування сільськогосподарської продукції в Україні. Відповідна інформація (табл. 1–5) необхідна для розрахунку тарифних ставок при проведенні

сільськогосподарського страхування з державною підтримкою. Слід зауважити, що в подібному розрізі статистична та економічна інформація в цій сфері на сьогодні відсутня в країні.

Таблиця 1

Статистичні дані зі страхування сільськогосподарських культур і багаторічних насаджень з державною підтримкою за останні п'ять років

| № з/п | Найменування показників | 20_ | 20_ | 20_ | 20_ | 20_ |
|-------|--|-----|-----|-----|-----|-----|
| 1 | Кількість господарств, що уклали договори страхування, які підлягають субсидуванню, всього | | | | | |
| | Кількість укладених і прийнятих на субсидування договорів страхування | | | | | |
| 2 | Посівна площа, усього, млн га | | | | | |
| | у тому числі: | | | | | |
| | площа застрахованих культур | | | | | |
| | питома вага посівної площі застрахованих культур, % | | | | | |
| 3 | Страхова вартість, млн грн | | | | | |
| 4 | Страхова сума, млн грн | | | | | |
| 5 | Сума сплачених страхових внесків, млн грн | | | | | |
| 6 | Субсидії, перераховані з державного бюджету, млн грн: | | | | | |
| | у % до сплачених страхових внесків | | | | | |
| 7 | Виплачене страхове відшкодування, млн. грн: | | | | | |
| | у % до сплачених страхових внесків | | | | | |
| 8 | Господарства, що отримали страхове відшкодування: | | | | | |
| | кількість | | | | | |
| | у % до загальної кількості господарств, що застрахувалися | | | | | |
| 9 | Кількість суб'єктів України, що взяли участь у страхуванні | | | | | |
| 10 | Кількість страхових компаній, що здійснювали сільськогосподарське страхування з держпідтримкою | | | | | |

Таблиця 2

Інформація про страхування сільськогосподарських культур з державною підтримкою (у розрізі регіонів)

| Регіон | Кількість господарств, що уклали договори страхування, од. | Кількість укладених договорів, од. | Загальна посівна площа всього, тис. га | Посівна площа за договорами страхування, що підлягають субсидуванню, тис. га | | |
|------------|--|------------------------------------|--|--|------------------------------|----------------------------|
| | | | | всього | озимих культур висіву 20_ р. | Ярих культур урожаю 20_ р. |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| ВСЬОГО: | | | | | | |
| АР Крим... | | | | | | |

Таблиця 2а

| Регіон | Страхова сума за договорами страхування, тис. грн | Сума сплаченої страхової премії за договорами страхування, тис. грн | Фактично перераховано субсидій сільгоспвиробникам, тис. грн |
|------------|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| ВСЬОГО: | | | |
| АР Крим... | | | |

Таблиця 3

Розмір загальних посівних площ і застрахованих площ за договорами страхування, що підлягають субсидуванню в 20_ році

| Регіон | Загальна посівна площа, всього, тис. га | Посівна площа за договорами страхування, що підлягають субсидуванню, тис. га | % до застрахованої площі |
|------------|---|--|--------------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| ВСЬОГО: | | | |
| АР Крим... | | | |

Таблиця 4

Сума сплаченої страхової премії й субсидії, виплачені сільгосптоваровиробникам, за договорами страхування сільськогосподарських культур з державною підтримкою в 20_ р.

| Регіон | Фактично перераховано субсидій сільгосптоваровиробникам з державного бюджету, тис. грн | Сума сплаченої страхової премії за договорами страхування, тис. грн | % перерахованих субсидій до сплаченої страхової премії |
|------------|--|---|--|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| ВСЬОГО: | | | |
| АР Крим... | | | |

**Страхові організації, що уклали договори страхування врожаю
сільськогосподарських культур, з державною підтримкою**

| № з/п | Найменування організації | Кількість укладених договорів страхування | Страхова сума, тис. грн | Отримана страхова премія за договорами страхування, тис. грн |
|--------|--------------------------|---|-------------------------|--|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| ВСЬОГО | | | | |
| 1 | | | | |

Третій етап моделі державної підтримки страхування сільськогосподарської продукції в Україні (рис. 1) – реалізація, що включає такі механізми здійснення державної підтримки у сфері страхування сільськогосподарської продукції: адміністративно-правовий, організаційно-економічний, бюджетно-фінансовий. Адміністративно-правовий механізм буде спрямовано на ефективне використання законодавчої бази для формування й розвитку системи страхування сільськогосподарської продукції в Україні. Організаційно-економічний механізм забезпечуватиме регулювання економічних та організаційних процесів у сфері страхування сільськогосподарської продукції шляхом використання цільових програм. Однією із цих програм може стати залучення до співпраці таких суб'єктів аграрного ринку, як банки, адже важливим напрямом удосконалення державної підтримки страхування сільськогосподарської продукції в Україні є запровадження співпраці між страховими компаніями та банками. Переваги для держави очевидні, а саме [13]:

- диверсифікація капіталу, підвищення норми прибутковості інвестиційних ресурсів, адже страхова галузь є однією з найбільш рентабельних та динамічних серед інших галузей провідних країн світу, що володіє значними інвестиційними ресурсами, які можуть використовуватись для інвестування;
- можливість акумулювати всі грошові потоки в одній системі;
- можливість надання клієнтам повного спектра банківських та страхових послуг. При цьому ці послуги мають бути високоякісними, гарантованими та привабливими для клієнта. Продаж банками страхових продуктів, як свідчить зарубіжний досвід, не буде мати серйозних суперечностей між клієнтами та банком;
- можливість використання регіональної мережі установ, особливо це вигідно страховикам для реалізації страхових продуктів через „банківське віконце” тощо.

Останнім часом в Україні набуло поширення „формальне” страхування сільськогосподарської продукції, оскільки при отриманні банківського кредиту сільгоспвиробник зобов'язаний застрахувати заставу. Негативними характеристиками такого страхування є підозріло низькі страхові тарифи, високий рівень франшизи, невідповідність страхових ризиків реальним умовам виробничого процесу в сільському господарстві. Таке страхування дає змогу формально виконати вимоги законодавства та зменшує витрати позичальника на страхування, проте ці переваги не перебивають таких сут-

тєвих недоліків, як підвищена вартість кредиту, зниження конкуренції, втрата інтересу сільгоспвиробників до агрострахування, зниження якості страхових послуг. Крім того, таке страхування не захищає й самі банки на випадок виникнення реальних ризиків, що підвищує їх власні ризики щодо повернення кредиту. Вважаємо, що для банківських установ бажаним було б допускати до роботи з об'єктами застави страхові компанії з розвинутою філіальною мережею. Так, банки повинні стати додатковим захисником сільськогосподарських товаровиробників шляхом обрання собі в партнери тих страхових компаній, послуги яких відповідають високим стандартам якості та задовольняють потреби як виробника в захисті, так і банку в гарантії повернення коштів. Отже, на наш погляд створення альянсів між страховими та банківськими установами, безперечно, позитивно позначиться на наданні якісних фінансових послуг загалом та на розвитку страхування сільськогосподарської продукції в Україні зокрема.

Бюджетно-фінансовий механізм буде спрямований саме на фінансову підтримку системи страхування сільськогосподарської продукції на основі ефективного здійснення аграрної, бюджетної та грошово-кредитної державної політики. Чинні механізми потребують доопрацювання щодо ефективності використання бюджетних коштів і досягнення цілей, для яких вони запроваджені. На нашу думку, бюджетно-фінансовий механізм державної підтримки шляхом виділення коштів на компенсацію частини страхового внеску сільгоспвиробнику, яку він одержував лише згодом, після сплати повної вартості страховки є неефективним. Такий механізм державної фінансової підтримки змушує багатьох фермерів відсторонюватись від агрострахування і, як наслідок, вони залишалися й без державних компенсаційних виплат, і без страхового захисту. Ми пропонуємо вдосконалити існуючий фінансовий механізм державної підтримки (рис. 3), який повною мірою відповідатиме економічним інтересам усіх учасників ринку страхування сільськогосподарської продукції. Вважаємо, що запровадження механізму компенсації шляхом сплати державою 50% страхової премії безпосередньо страховій організації є більш доцільним. Це значно полегшить фінансовий тягар і заохотить аграріїв до страхування. Отже, основним принципом нової системи страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою має стати надання державної підтримки шляхом перерахування страховій організації 50% від нарахованої страхової премії.

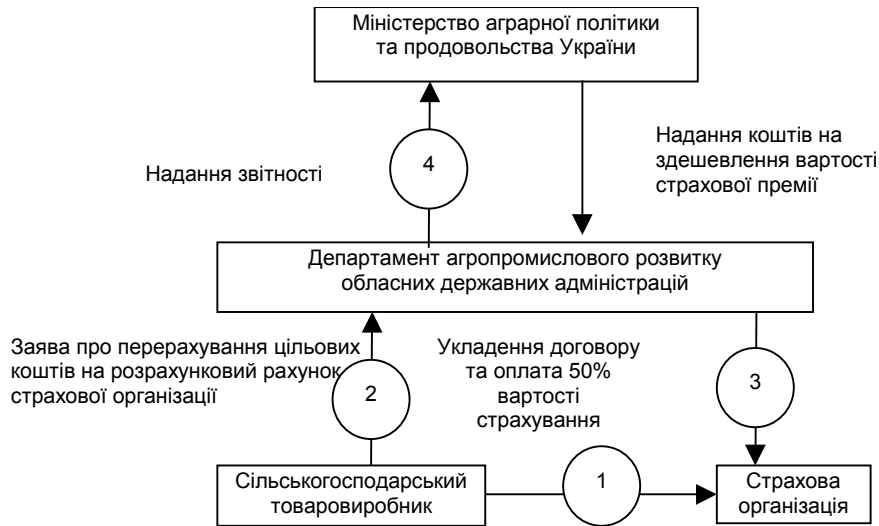


Рис. 3. Удосконалений механізм державної фінансової підтримки страхування сільськогосподарської продукції в Україні

Таким чином, удосконалений механізм державної підтримки страхування сільськогосподарської продукції (рис. 3) спрямовано на підвищення ефективності реалізації державної політики та створення дієвої системи державної підтримки в цій сфері.

Заключний етап моделі державної підтримки страхування сільськогосподарської продукції в Україні (рис. 1) – контроль – передбачатиме здійснення контролюючого нагляду за формуванням, регулюванням та реалізацією системи страхування сільськогосподарської продукції.

Україні слід скористатися позитивним міжнародним досвідом щодо здійснення державної підтримки сільськогосподарського виробництва й вжити заходів, які б сприяли забезпеченню фінансовими ресурсами сільгосптоваровиробників. З цією метою необхідно:

- Кабінету Міністрів України передбачити у Держбюджеті на 2013 р. і наступні роки кошти на компенсацію сум, сплачених сільгосптоваровиробниками за страховку, що сприятиме підтримці розвитку страхування та, як результат, фінансового забезпечення сільгоспвиробників;
- Кабінету Міністрів України, Міністерству фінансів України, Міністерству аграрної політики та продовольства України для запровадження механізму страхування сільгоспвиробників розробити й затвердити порядок та умови надання державної підтримки для здешевлення страхових платежів, затвердити перелік сільськогосподарської продукції, яка підлягає страхуванню, перелік сільськогосподарських страхових ризиків та об'єктів страхування, визначити частку страхових платежів, яка повинна компенсуватися з Держбюджету;
- Міністерству аграрної політики та продовольства України спільно з обласними й районними державними адміністраціями, установами Національної академії аграрних на-

ук і Сільськогосподарською дорадчою службою, вищими та професійними навчальними закладами України відповідного профілю організувати на постійній основі тренінги, семінари й курси для керівників і працівників сільськогосподарських підприємств, фермерів, селян, працівників державних адміністрацій з метою підвищення їхніх кваліфікаційних знань у галузі страхування сільськогосподарського виробництва, змін нормативно-правового поля, механізмів державної підтримки [15]. Крім того, необхідно визначити розподіл функцій та відповідальності між основними учасниками процесу державного управління у сфері страхування сільськогосподарської продукції (Кабінет Міністрів, Міністерство аграрної політики та продовольства, Міністерство економіки, Міністерство фінансів, Національна комісія з регулювання ринків фінансових послуг тощо); розробити процедури взаємодії між державою, сільгоспвиробником та страховою організацією. Саме такі дії держави сприятимуть розвитку страхування сільськогосподарської продукції в Україні.

IV. Висновки

Отже, головні напрями вдосконалення державної підтримки страхування сільськогосподарської продукції в Україні пов'язані із застосуванням запропонованої нами моделі державної підтримки в цій сфері. Таким чином, при здійсненні державної підтримки необхідно дотримуватися зазначеної моделі та такої послідовності її етапів реалізації: формування, регулювання, реалізація й контроль. Запропоновані напрями передбачають удосконалення існуючого механізму фінансової підтримки, а також використання інформаційних, організаційних та інших інструментів державної підтримки страхування сільськогосподарської продукції в Україні. Це сприятиме становленню агрострахування як фінансового механізму управління

ризиками в аграрній сфері, що дають змогу державі зекономити бюджетні кошти; сільгоспвиробникам забезпечить фінансову стабільність, а страховим організаціям – комфортні умови ведення бізнесу.

Список використаної літератури

1. Алейнікова О.В. Державне регулювання аграрного сектору економіки в контексті продовольчого забезпечення населення України: теорія, методологія, сучасні механізми : монографія / О.В. Алейнікова. – Видавець Т.В. Ємельянова, 2012. – 485 с.
2. Алескерова Ю.В. Державна політика у сфері сільськогосподарського страхування / Ю.В. Алескерова // Всеукраїнський науково-виробничий журнал. Інноваційна економіка. – 2012. – № 7 (33). – С. 226–232.
3. Амбросов В.Я. Забезпечення державної підтримки сільськогосподарського виробництва в умовах членства України у СОТ / В.Я. Амбросов, В.М. Онегіна // Економіка АПК. – 2009. – № 2. – С. 15–24.
4. Болдуєв М.В. Механізми державного регулювання розвитку агропромислового комплексу на регіональному рівні : монографія / М.В. Болдуєв. – Запоріжжя : КПУ, 2009. – 352 с.
5. Гайдуцький П.І. Про основні засади реформування системи державної підтримки сільського господарства та сільської території / П.І. Гайдуцький // Економіка АПК. – 2005. – № 11. – С. 43–48.
6. Загребний В. Принципи запровадження та практичний досвід мультиризикового аграрного страхування [Електронний ресурс] / В. Загребний. – Режим доступу: http://www.u-fin.com.ua/analit_mat/strah_rynok/010.htm.
7. Ільяшенко В.А. Державне регулювання продовольчого забезпечення : монографія / В.А. Ільяшенко. – Запоріжжя : КПУ, 2007. – 256 с.
8. Корецький М.Х. Державне регулювання аграрної сфери у ринковій економіці : монографія / М.Х. Корецький. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 260 с.
9. Косенко О. Страховий потенціал [Електронний ресурс] / О. Косенко // Демократична Україна. – № 17. – 2011. – Режим доступу: <http://www.dua.com.ua/2011/017/7.shtml>.
10. Котлова Л.М. Удосконалення механізму державної підтримки сільськогосподарських підприємств / Л.М. Котлова, В.М. Бадалова // Економічний простір. – 2009. – № 22/1. – С. 242–248.
11. Латинін М.А. Аграрний сектор економіки України: механізм державного регулювання : монографія / М.А. Латинін ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, Харківський регіональний ін-т держ. упр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 320 с.
12. Лозинська Т.М. Національний продовольчий ринок в умовах глобалізації / Т.М. Лозинська ; Національна академія держ. управління при Президенті України ; Харківський регіональний ін-т держ. управління. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2007. – 271 с.
13. Михайловська І.М. Перспективи розвитку стратегічних альянсів банків і страхових компаній в Україні / І.М. Михайловська, Н.А. Сорочинська // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України. – 2010. – Вип. 29. – С. 338–348.
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. Собкевич О.В. Стан державної підтримки сільського господарства в Україні [Електронний ресурс] / О.В. Собкевич, В.М. Русан, А.Д. Юрченко // Інноваційна економіка. – 2012 – № 8. – С. 32–37. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/in ek/ 2012_8/32.pdf.
16. Чапко І. Сучасна політика підтримки сільського господарства в Україні (аналіз та пропозиції) [Електронний ресурс] / І. Чапко, І. Кобута. – К. : Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки. – Режим доступу: http://www.un.org.ua/brc/ua_wdp_src/strategy_support_UKR_.pdf.

Стаття надійшла до редакції 30.04.2013.

Павелко Н.И. Основные направления усовершенствования государственной поддержки страхования сельскохозяйственной продукции в Украине

В статье предложена модель и направления усовершенствования государственной поддержки страхования сельскохозяйственной продукции в Украине. Указанные направления предусматривают усовершенствование существующего механизма финансовой поддержки, а также использование информационных, организационных и других инструментов государственной поддержки страхования сельскохозяйственной продукции в Украине.

Ключевые слова: государственная поддержка, усовершенствование, сельскохозяйственная продукция, страхование, финансовый механизм, страховая премия, инструменты государственной поддержки.

Pavelko N. Main directions of public support improving of agricultural product insurance in Ukraine

The article states that the development of agricultural insurance system needs to develop a model of state aid, which shall consist of the following stages: formation, management, implementation and control.

The first stage will be shaping the strategic direction and tools for state support of agricultural insurance, which is directly dependent on its functions.

The second phase will include regulation through legal, socio-economic, organizational and information leverage. Proved, that the advisory service and Statistical Committee will provide information as the relationship between insurers and regulatory authorities, as well as between departments of agriculture, agricultural producers and insurance companies to obtain from the latter the most complete information on the list of insurance services in the field of agricultural insurance and conditions typical agricultural insurance contracts. Thus, organizational and information tools to support agricultural insurance in Ukraine provides for all agricultural insurance market information.

The third stage model of state support for agricultural insurance products – sales, which include such mechanisms of state support in the insurance of agricultural products: administrative and legal, organizational, economic, fiscal and financial. Determined, that the organizational and economic mechanism will provide adjustment of economic and organizational processes in the insurance of agricultural production through the use of targeted programs. One of these programs may be involvement of such entities agricultural market as banks, because the important area of improvement of state support for agricultural insurance products in Ukraine is implementing cooperation between insurance companies and banks. Budget and Financial Mechanism will be sent with the financial support of agricultural insurance products through effective implementation of agricultural, fiscal and monetary policy. The author states that the introduction of a mechanism of compensation paid by the state 50% of the insurance premium directly to the insurance organization is more appropriate. This will greatly facilitate the financial burden and encourage farmers to insurance.

Fourth stage control, include the implementation of supervisory oversight for the formation, management and implementation of agricultural insurance products.

Thus, the implementation of state aid must comply with the specified model and the following sequence of stages of implementation - the formation, management, implementation and control. The suggested directions include improving the existing mechanisms of financial support and use of information, organizational and other instruments of state support for agricultural insurance in Ukraine.

Key words: *state support, improve, agricultural products, insurance, financial mechanism, premium, state support instruments.*

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ МЕЛІОРАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ

У статті досліджено державні заходи та сучасний стан меліоративних земель в Україні, позитивні та негативні наслідки від цієї діяльності. Регулювання діяльності відбувається за Законом України “Про меліорацію земель” від 14.01.2000 р. № 1389-XIV, який визначає принципи правової регуляції суспільних відносин, що виникають у процесі проведення меліорації земель, використання меліорованих земель і меліоративних систем, і повноважень органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, у сфері меліорації земель і направлений на забезпечення екологічної безпеки меліоративних систем і захисту суспільних інтересів.

Ключові слова: державна політика, меліорація, Держкомводгосп, державна комплексна програма.

І. Вступ

Сучасна земельна реформа України є важливою складовою аграрної реформи. Сформовано новий земельний устрій: ліквідовано державна монополія 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. У 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 й охорони земельних ресурсів.

Реформа земельних відносин, яка відбувалася без здійснення адекватних державних заходів щодо охорони земель, ще більше загострила проблеми землекористування. З одного боку, біокліматичні можливості сільського господарства використовуються на 50% генетичних можливостей сортів, гібридів. Витрати енергії на одиницю продукції у 2–3 рази більші, ніж у розвинутих країнах світу. З іншого боку, відбувається стихійне створення агроформувань без достатнього науково-методичного, організаційного й фінансового забезпечення, порушуються практично всі сівозміни. Як наслідок, зростають площі під культурами, які посилюють дію ерозійних процесів, що призводить до значного збільшення деградації земель та еродованої ріллі. У результаті реформування аграрного сектору економіки здійснено й роздержавлення зрощуваних земель, проведено грошове оцінювання сільськогосподарських угідь та їх паювання між приватними підприємцями, орендарями та пенсіонерами серед них.

Чинний Закон України “Про меліорацію земель” від 14.01.2000 р. № 1389-XIV визначає

принципи правової регуляції суспільних відносин, які виникають у процесі проведення меліорації земель, використання меліорованих земель і меліоративних систем, і повноважень органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, у сфері меліорації земель і направлений на забезпечення екологічної безпеки меліоративних систем і захисту суспільних інтересів.

Відповідно до вищезазначеного Закону, меліорація земель – це комплекс гідротехнічних, культуртехнічних, хімічних, агротехнічних, агролесотехнічних, інших меліоративних заходів, які здійснюються з метою регуляції водного, теплового, повітряного та живильного режиму ґрунтів, збереження і підвищення їх родючості та формування екологічно збалансованої раціональної структури угідь. Тобто один із напрямів інтенсифікації землеробства – кардинальний захід підвищення родючості ґрунтів як у масштабах усієї держави, так і окремих землекористувачів.

Здійснення державної політики у сфері меліорації земель підвищує родючість ґрунтів та забезпечує:

- раціональне використання земельних, водних, лісових і мінерально-сировинних ресурсів;
- захист землі від деградації, вітрової та водної ерозії;
- охорону ґрунтів від виснаження, засолення, заболочування, насичення пестицидами, нітратами, радіоактивними й іншими шкідливими речовинами, погіршення інженерно-геологічних властивостей;
- охорону поверхневих і підземних вод від забруднення та виснаження;
- запобігання негативному впливу меліоративних заходів на рослинний і тваринний світ, рибні запаси;
- збереження природних ландшафтів, територій і об'єктів природно-заповідного фонду України, водно-болотних угідь міжнародного значення, інших територій, які підлягають особливій охороні.

При проведенні меліорацій одним із важливих завдань є попередження та недопущення виникнення можливих негативних впливів на природне середовище: підтоплення земель, їх вторинне засолення, іригаційна ерозія, замулення малих річок тощо.

Тому в проектах при меліорації земель в обов'язковому порядку передбачають необхідні природоохоронні заходи як у межах меліоративної системи, так і на прилеглий до неї території.

Охороні підлягають земля, води (поверхневі та підземні), повітряне середовище, рослинність, тваринний світ, ландшафти, пам'ятки природи, історії, культури. У проектах меліоративних об'єктів виконують прогноз можливих змін наведених природних компонентів, намагають склад природоохоронних заходів та наводять їх техніко-економічне обґрунтування.

При проектуванні та будівництві меліоративних систем передбачають заходи із раціонального використання земельних ресурсів: площі відчуження під канали, трубопроводи, дороги, лінії передач електроенергії та зв'язку, гідротехнічні споруди, водосховища повинні бути мінімальними. Значну увагу приділяють збереженню родючого пласта ґрунту при меліоративних роботах – при плануванні поверхні поля, при боротьбі з водною та вітровою ерозією ґрунту.

Проекти основного (капітального) планування поверхні поля складають виходячи з умов, щоб величина зрізувань і насипу не порушувала родючості ґрунту. Глибина зрізувань і насипу, як правило, не повинна перевищувати 20 см, оскільки вже при величині зрізувань до 10 см, урожай на темно-каштанових ґрунтах і чорноземах зменшується на 15–25%, а при 20 см – на 50–60%.

Негативні наслідки для природи й економіки країни створює водна та вітрова ерозія ґрунту. На Україні водної ерозії зазнають до 30% площі орних земель.

Мета протиерозійних заходів при переважанні водної ерозії – створення умов, котрі перешкоджають формуванню водного потоку уже на верхніх елементах схилу, а при неможливості їх досягти, передбачають “перехват” потоку на задалегідь розрахованому геоморфологічному рівні, щоб винесення дрібнозему не перевищило допустимі межі змиву.

Отже, меліорація – це система наук, направлена на поліпшення фізико-кліматичних умов ґрунту за допомогою низки заходів. Унаслідок неправильного застосування цих видів робіт меліорація призводить до негативних наслідків.

У цьому напрямі вели наукові розвідки такі видатні вчені, як К.В. Губер, О.М. Костяков, Б.С. Маслов, І.В. Мінаєв, С.М. Польшина, але напрям постійно досліджується й вдосконалюється.

II. Постановка завдання

Мета статті – обґрунтувати та вибрати оптимальні системи створення фізико-кліматичних умов ґрунту в контексті державної політики.

III. Результати

Ринкова економіка зумовила необхідність у розробці енерго- і ресурсощадних технологій хімічної меліорації ґрунтів, яка в минулому проводилася за державні кошти і була надто витратною та малоефективною. Основою створення нових технологій із меліорації кислих і солонцевих ґрунтів є сучасна концепція інституту, що враховує світовий досвід. Її новизна полягає у:

- гармонійному поєднанні технології хімічної меліорації із сівозміною, в структурі якої переважають сільськогосподарські культури з високим рівнем адаптації до кислого чи лужного середовищ ґрунту;
- дотриманні розроблених нормативів співвідношення між органічними і мінеральними добривами;
- локальному застосуванню хімічних меліорантів та покращенні кальцієвого режиму кислих і солонцевих ґрунтів;
- застосуванню високобуферного, з відповідною реакцією, органо-мінерального добрива комплексної дії, збагаченого на кальцій;
- широкому використанні місцевих кальцієвмісних сировинних ресурсів (вапняків, фосфоритів, сапропелів, торфу, перегною тощо).

Основна суть концепції – у створенні теоретичної бази для розробки сучасних ресурсо- та енергоощадних технологій меліорації й такому відтворенні родючості кислих і солонцевих ґрунтів, яке дасть змогу істотно підвищити ефективність добрив і меліорантів, окупить їх прибавкою врожаїв. На відміну від існуючих розробок ця розробка передбачає істотне зменшення доз хімічних меліорантів (у 2–5 і більше разів) внаслідок зростання їхньої ефективної дії, оптимізацію фізико-хімічних властивостей кислих і солонцевих ґрунтів за рахунок локалізації меліорантів та зменшення непродуктивних втрат кальцію через вимивання.

Історичний розвиток меліорації в Україні йшов у руслі її розвитку в СРСР. Значення меліорації в нашій країні полягає в тому, що 2/3 її території розташовано в умовах несприятливого водного режиму: у Степу, де розташовано 48% орних земель, спостерігаються періодичні засухи, у Поліссі та Передкарпатті переважають перезволожені землі.

Важливими етапами розвитку меліорації в Україні були будівництва: Дніпрогесу (1932 р.); Каховської гідроелектростанції з водосховищем, що дало змогу проводити зрошення Півдня України (з 1951 р.); Інгулецької, Краснознам'янської та інших крупних міжгосподарських зрошувальних систем (60-ті рр. ХХ ст.); сучасніших систем, використання прогресивних машин та агрегатів (із 60-ті рр. ХХ ст.).

Найбільшими системами в Україні є: Північно-кримський канал (70–80-ті рр. ХХ ст.), що забезпечує зрошення й водопостачання Кримського півострова; Трубіжська, Ірпенська, Солокійська та інші осушувальні системи. Усі споруди на меліоративних системах монтується з

готових залізобетонних елементів і блоків. Уся внутрішньогосподарська мережа будується із труб, канали із протифільтраційними заходами.

Україна на початку 90-х рр. ХХ ст. мала значну площу зрошуваних земель – 2,6 млн га (близько 7% площі ріллі). Її землі забезпечували виробництво майже 15% продукції рослинництва. Водночас широкомасштабне зрошення загострило в ряді регіонів екологічну ситуацію, не розв'язавши повною мірою продовольчої проблеми. В 1993 р. вийшла постанова уряду України про меліорацію земель із вимогою її наукового, екологічного та економічного обґрунтування. На жаль, з початком затяжної економічної кризи 90-х рр. ХХ ст. в Україні зрошувані землі поступово втрачають свій потенціал. Через різке скорочення обсягів бюджетного фінансування повністю припинено будівництво нових і реконструкцію існуючих зрошувальних систем. Скорочуються площі поливу й обсяги продукції, вирощуваної на зрошуваних землях. У 1998–1999 рр. із 2,6 млн га зрошуваних земель повністю не поливались 1,1 млн га, на решті площ поливи проводились зі значним відхиленням від науково обґрунтованих режимів.

Осушення проводиться за рахунок будівництва систем двосторонньої дії, почалось використання польдерних систем (Кортеліська у Волинській області, Латорицька – в Закарпатті, у басейні р. Прип'ять). Внаслідок багаторічного науково необґрунтованого господарювання та непродуманої енергетичної стратегії Україна стала однією з найнеблагополучніших з екологічного погляду держав Європи. Чи не найбільшою шкоди природному середовищу нашої держави завдала безвідповідальна водногосподарська діяльність. Аналіз результатів цієї діяльності й зумовлює стратегію, яка зробить неможливим повторення допущених помилок.

Кабінет Міністрів України 16.11.2000 р. ухвалив “Комплексну програму розвитку меліорації земель і поліпшення екологічного стану зрошуваних та осушених угідь у 2001–2005 роках і прогноз до 2010 року”, де проаналізовано водно-екологічну ситуацію у нашій державі. У Програмі, зокрема, зазначено, що з метою зменшення негативного впливу кліматичних умов в Україні було побудовано численні меліоративні системи, сумарною вартістю основних фондів близько 20 млрд грн. Площа зрошуваних земель становить 2,45 млн га, а основна їх частина зосереджена в зоні Степу – 2,1 млн га, або 85%. У зоні Лісостепу зрошується 356 тис. га, на Поліссі – 11 тис. га. Частка зрошуваних полів дорівнює відповідно 8,4 та 12,8% від загальної площі сільгоспугідь та орних земель держави. В Автономній Республіці Крим відношення площ зрошуваних земель до орних становить 29,2%, у Херсонській області – 25,6%, Запорізькій – 13,4%, Дніпропетровській – 11,4%, Одеській – 11,2%, Миколаївській – 11,1%, Донецькій – 9,4%. Осушених земель найбільше у Поліссі

та в західних областях: 3,3 млн га, або близько 30% загальної площі сільгоспугідь. Зокрема, у Рівненській – 41%, Львівській – 39%, Волинській – 38%, Закарпатській – 37%, Івано-Франківській – 31%, Житомирській – 25%.

Характеризуючи нинішній стан меліорованих земель в Україні, із Програми впливає: “Значне погіршення ресурсного забезпечення землеробства на меліорованих землях, особливо зрошуваних, призвело до значного спаду обсягів виробництва”. І далі: “...на осушених площах розвиваються негативні процеси вторинного заболочення. Майже 30% осушених земель використовуються як непродуктивні луки та пасовища. Збільшуються терміни пропуску повеней і паводків внаслідок замулення каналів і скидних колекторів та заростання їх чагарниками. На зрошувальних системах виходять з ладу і демонтуються запірно-регулююча арматура і трубопроводи”. Крім того, у Програмі визначено: “...старіння систем вертикального і горизонтального дренажу або їх відсутність призвели до того, що у стані підтоплення періодично перебуває 210 сільських населених пунктів та 90 тис. га сільськогосподарських угідь”.

За останні 30 років в Україні збудовано 1089 водосховищ загальним обсягом 55 млрд м³, близько 27 тис. ставків, 7 великих каналів загальною протяжністю 2000 км та 10 водоводів великого діаметра. Для експлуатації підземних вод пробурено понад 110 тис. свердловин, викопано 2 млн шахтних колодязів. Функціонери водного господарства не можуть науково й економічно обґрунтувати необхідність побудови каскаду дніпровських водосховищ, які призвели до затоплення 700 тис. га родючих земель та щорічного випаровування близько 5 км³ води.

Зарегулювання Дніпра, як і інших рік, змінило природну циркуляцію води, призвело до гальмування процесів самоочищення, погіршення якості поверхневих і підземних вод, розвитку евтрофікації і “цвітіння” води. Воно ж зумовило стійке підняття рівня ґрунтових вод, інтенсифікацію випаровування, стало причиною збільшення вологості повітря. З побудовою дніпровського каскаду водосховищ підземний стік Дніпра зріс на 5–7 км³. Ці процеси посилюються іригацією, не менше ніж 20–30% води, що подається на зрошення, витрачається на інфільтрацію і техногенне живлення ґрунтових вод.

Від вертикального “електричного” дренажу, яким обладнана Каховська зрошувальна система (а саме на ньому чомусь було зроблено основний акцент), не стільки користі, скільки шкоди. Створений зменшувати підпір підземних вод на глибині 20–80 м, цей дренаж піднімає на поверхню мінералізовані води і, навпаки, зумовлює засолення і забруднення чистих підземних вод. Тут, як і в інших місцях, чомусь не передбачено ефективнішого і дешевшого самопливного горизонтального дренажу. Побу-

дованою вздовж і впоперек щільною мережею каналів та інших гідротехнічних споруд порушено природну дренажність території Причорномор'я. Вздовж берегової лінії Сиваша прокладено колектори, які не тільки не виконують дренажної функції, а й створюють перешкоди на шляху потоку ґрунтових вод у напрямку моря.

Сумним наслідком такої діяльності водного-сподарського комплексу держави стали регулярні підтоплення сільськогосподарських угідь, територій сіл, селищ і міст у Херсонській, Миколаївській, Запорізькій, Дніпропетровській, Луганській, Одеській областях та в Автономній Республіці Крим. Аналізуючи явища підтоплення території Півдня України, апологети водної меліорації вважають, що їх спричинила не господарська діяльність, а періодичні зміни клімату, які супроводжуються надмірними опадами.

Отже, визначивши складний синдром значеної вище хвороби ландшафтів, назвемо основні її причини. Перша – монополізм колишнього Мінводгоспу УРСР, а тепер – Держводгоспу України у підборі, проектуванні, будівництві й експлуатації гідромеліоративних систем. Друга – фактична відсутність належного наукового супроводу і контролю за діяльністю Держводгоспу з боку держави, зокрема Мінекобезпеки України, що призвело до втрати згаданим відомством відповідальності за наслідки своєї роботи, насамперед в екологічній сфері. Цей документ не пропонує ефективної стратегії поліпшення екологічного стану меліорованих земель.

Водночас світова практика знає приклади успішного відновлення порушених природних угідь. Так, у США на початку ХХ ст. унаслідок хижацької експлуатації природних ресурсів виникла низка екологічних проблем, зокрема, швидко почали втрачати родючість ґрунти. Та, на відміну від наших вітчизняних колгоспних ідеологів, зарубіжні фермери швидко зорієнтувались, ініціювавши створення у 1935 р. Агентства зі збереження землі. У ньому почали працювати висококваліфіковані вчені й фахівці. Вони й нині плідно співпрацюють із виробниками сільськогосподарської продукції, розробляють і впроваджують ощадливі технології використання земельних і водних ресурсів. Сотні тисяч фермерів на власному прикладі переконались у тому, що такі винаходи, як контурне землеробство, біологічне очищення іригаційних каналів не лише забезпечують родючість земель і регулюють використання земельних ресурсів, а й збільшують доходи фермерських господарств [1].

Як відомо, термін "меліорація" означає поліпшення. Тобто маємо вести мову про реалізацію науково обґрунтованої системи заходів, спрямованих на відновлення родючості ґрунтів, підтримання їх природних властивостей і збереження природно-ресурсного потенціалу ландшафтів з метою безпечного функціонування існуючих природно-агротехнічних систем. Сюди належать такі заходи, як охорона земель від

вітрової та водної ерозії, затоплення, підтоплення і засолення. Значний ефект дає вапнування кислих та гіпсування солонцюватих ґрунтів, впровадження прогресивних технологій їхнього екологічно ощадливого обробітку, снігозатримання. В Україні меліорація по суті звелася до масштабного осушення й поливу. У нас розорано в середньому 57% земель, тоді як у Франції – 48, Німеччині – 28, Великій Британії – 25, США – 20%. Що стосується врожайності, наприклад, зернобобових, то у нас вона становить 18–20 ц/га, а у Великій Британії – 70,9, Франції – 63,9, США – 51,4, у Норвегії – 39,9 ц/га.

Стратегія рільництва й охорони природи у нашій державі має базуватися на підвищенні врожайності, а не на розширенні орних площ. Стратегія – в оптимізації землеробства, переведенні його на рейки сталого розвитку шляхом реалізації системи довготривалих (на 20–30 років) науково обґрунтованих заходів зі скорочення площ орних земель, відтворення їх природних властивостей і родючості, підвищення врожайності сільськогосподарських культур за рахунок селекції, впровадження нових, високопродуктивних сортів і гібридів, освоєння передових технологій, зменшення витрат.

Витрати Держводгоспу, згідно із Комплексною програмою: для фінансування служб експлуатації й утримання систем зрошення протягом 2001–2010 років необхідно було 2 млрд 558,5 млн грн бюджетних і 985 млн 793 тис. коштів сільгоспвиробників. А на утримання систем осушення планувалося витратити відповідно 451,5 і 306,297 млн грн. На думку Комітету, на реконструкцію зрошувальних систем і поліпшення екологічного стану земель із Державного бюджету необхідно виділити 600 млн грн, а з коштів сільгоспвиробників – 300 млн грн. На роботи з реконструкції осушувальних систем і поліпшення екологічного стану 180 тис. га раніше осушених земель очікувалося 126 млн грн із бюджету держави і 54 млн грн за рахунок сільгоспвиробників. Крім того, боротьба з підтопленням населених пунктів ґрунтовими водами обійдеться державі у 63 млн грн, та й цим обсяг фінансування не вичерпується: потрібні кошти на завершення будівництва зрошувальних систем, сума яких на найближчі 10 років становитиме 114 млн грн (бюджет) і 57 млн грн (кошти сільгоспвиробників). З аналізу програми випливає, що її розробники ставлять два стратегічні завдання: відновлення "масштабного зрошення" і поліпшення екологічного стану зрошуваних та осушених земель. Однак у програмі обрано непродуктивні методи поліпшення екологічної ситуації на меліорованих землях. Їх застосування лише поглибить кризу. До того ж, в умовах запланованих темпів робіт і фінансування реконструкцію меліоративних систем провести неможливо. Адже понад 90% зрошувальних мереж перебуває в незадовільному

стані, а це 2,2 млн га. Програмою ж на 10 років передбачено реконструювати меліоративні мережі на 246 тис. га, що становить лише 10%. За таких темпів на здійснення запланованих робіт знадобиться майже 100 років.

Недостатнє фінансування площі зрошуваних земель в Україні скорочується із кожним роком. Така тенденція спостерігається в усьому світі, починаючи з 1990 р., коли площа поливних земель скоротилася в середньому на 7%, а в Китаї – навіть на 11%. Щоправда, є протилежні приклади. В Арабських Еміратах, Єгипті, Ізраїлі та деяких інших країнах поливаються практично всі посіви зернових, сади і виноградники. Але там інший клімат, пустельний ґрунт, який без води родити не може. Технології поливу там дуже економічні.

За експертною оцінкою, що збігається з висновками деяких інших учених, водна меліорація в Україні може охоплювати 2–3, щонайбільше 4% рівнинної території та до 8–9% орних земель. Якщо таких земель буде більше, то з часом неминуче відбуватимуться серйозні, подекуди необоротні зміни в екосистемах, зокрема виснаження, ерозія, підтоплення, засолення ґрунтів. Слід пам'ятати, що збитки від осушувальних меліорацій полягають не тільки в тому, що віддача від них не пропорційна затracеним коштам. Раніше, за оптимального співвідношення природних і орних територій, населення одержувало воду з місцевих ресурсів (атмосферні опади, конденсація й накопичення вологи у вигляді ґрунтових вод, під подами, заплавами тощо). Штучне зрошення (тим більше науково не обґрунтоване) призводить не до зростання, а до зниження родючості полів: порушується усталений тепловий режим повітря і ґрунту (випаровування води після поливу забирає багато тепла), скорочується вегетаційний період розвитку рослин тощо.

Отже, меліорація нових земель може бути серйозною небезпекою. Новий наступ на рештки немеліорованих річок, боліт, заплав, чагарників, лісів стане нищенням резерватів природної рослинності, корисних комах, тварин і птахів, накопичувачів чистої прісної води, потужного біофільтра, який очищає забруднений поверхневий стік, генерує кисень, формує комфортне для людини довкілля.

IV. Висновки

Аналізуючи недоліки “Комплексної програми...” і діяльності Держкомводгоспу, вчені, зважаючи на важливу роль водного господарства у народногосподарській і комунальній сферах держави та величезний вплив його діяль-

ності на наземні екосистеми, вважають за доцільне реорганізувати Держводгосп, забезпечивши його відповідним фінансуванням. Однак його водорегулюючу діяльність необхідно кардинально перебудувати на новій концептуальній основі, узгодити її з Національною програмою екологічно збалансованого розвитку держави. Цю роботу треба зосередити на розв'язанні таких проблем:

- постійне здійснення екологічної експертизи водногосподарської діяльності в Україні, наукове обґрунтування необхідності та черговості ліквідації частини гребель, водосховищ і ставків, які порушують природну древованість території, провокують явища затоплення, підтоплення, вторинного заболочення земель і стимулюють інші негативні техногенні процеси;
- скорочення площ зрошуваних земель до екологічно обґрунтованих обсягів та припинення будівництва нових іригаційних і осушувальних систем, аж поки не відбудеться стабілізація водно-екологічного стану й агроландшафтних умов;
- забезпечення переходу на водоощадливі екологічно безпечні технології та режими поливу сільськогосподарських культур, раціоналізація сівозмін та оптимізація співвідношення орних і природних площ;
- спільне з Мінагрополітики, Мінекоресурсів, Держкомземом України виявлення, занесення в банк даних і картографування порушених земель, у тому числі територій, які періодично підтоплюються і затоплюються, розробка заходів щодо їхньої рекультивациї та меліорації (залуження, заліснення, вапнування, гіпсування тощо);
- створення і втілення фітомеліоративних і мікробіологічних технологій ремедіації та відновлення якості й родючості порушених ґрунтів, зокрема випаровування надлишку вологи рослинами-транспірантами;
- розробка перспективних “сухих” меліоративних технологій сільськогосподарського виробництва, пошук, селекція і створення нових високопродуктивних сортів і гібридів сільськогосподарських культур, які в умовах України економічно вигідно вирощувати без поливу.

Список використаної літератури

1. Керрі М. Врівноваження економічного розвитку та збереження довкілля / Керрі Мер // Доп. з рег. програми ООН. – Відень, 2000. – 14 с.

Стаття надійшла до редакції 23.04.2013.

Педак И.С. Государственная политика в сфере мелиорации земель

В статье исследованы государственные мероприятия и современное состояние мелиоративных земель в Украине, положительные и отрицательные последствия от этой деятельности. Регулирование деятельности осуществляется в соответствии с Законом Украины “О мелиора-

ции земель” от 14.01.2000 г. №1389-XIV, который определяет принципы правовой регуляции общественных отношений, возникающих в процессе проведения мелиорации земель, использования мелиоративных земель и мелиоративных систем, а также полномочий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, в сфере мелиорации земель и направлений на обеспечение экологической безопасности мелиоративных систем и защиты общественных интересов.

Ключевые слова: государственная политика, мелиорация, Госкомводхоз, государственная комплексная программа.

Pedak I.S. State policy in the field of land reclamation

In this article, investigated of state events and the current status of land meliorative in the Ukraine, as well as positive and negative consequences of this activity.

Purpose of the article is a substantiation optimal systems of physical and climatic conditions of the soil in the context of public policy.

Regulation of the activities carried out in accordance with the Act, which defines the principles of legal regulation of social relations arising in the process of land development, the use of land reclamation and drainage systems, as well as the powers of the executive authorities and local self-government in the field of land development and aims to ensure environmental safety of reclamation systems and the public interest.

The conclusions set out on what strategy should be based public policy in land improvement, such as:

- constant environmental impact assessment of water activity in Ukraine, the scientific basis necessary and regular elimination of dams, reservoirs, the rates that violate the natural drainage area, provoking flooding, secondary waterlogging of land and encourage other negative technogenic processes;*
- reduction of irrigated land to environmentally sound volume and stop construction of new irrigation and drainage systems to stabilize water-ecological conditions and agrolandscape conditions;*
- ensuring the transition to water-thrifty and environmentally friendly technologies watering crops, crop rotation and streamline the optimization of the plowed and natural areas;*
- together with the Agriculture Ministry, Ministry of Ecology, State Committee of Ukraine revealed entered into a database and mapping of disturbed land, including areas that are periodically waterlogged and flooded, the development of activities of remediation and reclamation;*
- development and implementation of technology and microbiology phytomeliorative remediation and restoration of the quality and fertility of soil disturbance;*
- development of promising “dry” reclamation technologies in agricultural production, search, selection and development of new high-performance varieties and hybrids of crops, which in Ukraine economically profitable to grow without irrigation.*

Key words: public policy, melioration, State Committee for Water Management, State complex of program.

УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ ЗА ДОПОМОГОЮ ОРГАНІВ КАЗНАЧЕЙСТВА

У статті визначено роль казначейства у системі управління державними фінансами. Обґрунтовано шляхи вдосконалення управління державними фінансами.

Ключові слова: державні фінанси, державне управління, державний бюджет, управління державними фінансами.

I. Вступ

Наявність інституту казначейства є об'єктивною закономірністю будь-якого державотворення. Розвиток держави завжди зумовлював створення структур, які б забезпечували реалізацію її основних функцій на кожному історичному етапі з метою розв'язання стратегічних завдань. Як показує історичний досвід, причинами, що спонукали держави створювати нові фінансові структури, були: необхідність концентрації ресурсів у зв'язку з епідеміями, війнами; здійснення економічних реформ; зміна суспільного устрою тощо. Створення сучасного казначейства також пов'язане з еволюцією фінансових відносин і може розглядатися як історичний етап на шляху його подальшого реформування та вдосконалення у зв'язку з трансформацією економіки українського суспільства.

Над дослідженням історії, сучасності та перспектив розвитку казначейської системи працювало багато вчених-економістів, серед яких С. Булгакова, А. Гальчинський, П. Єщенко, О. Колодій, М. Мац, Ю. Палкін, В. Стоян, С. Юрій. Але єдиного комплексного дослідження з метою всебічного вивчення формування та розвитку казначейства в Україні досі не проводилося. Через це питання сутності казначейської справи та роль казначейства у системі управління державними фінансами потребують подальшого дослідження та наукового обґрунтування.

II. Постановка завдання

Мета статті – визначити роль казначейства у системі управління державними фінансами; обґрунтувати шляхи вдосконалення управління державними фінансами.

III. Результати

Терміни “казна” та “казначейство” мають глибоке історичне коріння. У давнину казною називали будь-які запаси (дорогоцінних каменів, грошей тощо), але з часом це поняття закріпилося виключно за казенними (державними) цінностями. Енциклопедичний словник Ф. Брокгауза пропонує тлумачення цього поняття як сховища грошей, коштовностей та ін-

ших матеріальних цінностей ханів, королів, царів, великих і питомих князів, монастирів та ін. Далі поняття “скарбниця” асоціюється з державою як суб'єктом майнових прав: “Казна – в умовах централізованих держав – сукупність фінансових ресурсів держави” [9].

У сучасній економічній літературі можна зустріти тлумачення поняття “казна” у широкому та вузькому значеннях:

- у широкому – це сукупність фінансових ресурсів держави (в умовах централізованих держав);
- у вузькому – сховище грошей, коштовностей та інших матеріальних цінностей ханів, царів, князів, монастирів тощо (у докапіталістичних формаціях) [4, с. 160].

“Фінансовий словник” А. Загороднього та В. Вознюка дає таке визначення державної скарбниці: “Спеціальний орган (самостійний чи в окремих країнах у складі міністерства фінансів), що забезпечує збір державних доходів і їх використання згідно з державним бюджетом, а також здійснює управління державним боргом, емісією скарбничих (казначейських) білетів та цінних паперів” [4, с. 54].

Спорідненість термінів “казна” та “казначейство” визначає внутрішню сутність останнього. Казначейство – місце, де зберігаються багатства країни. Казначейство – суспільно-фінансовий інститут, головне призначення якого відповідати за збереження державних коштів та бути їх розпорядником. Сучасні енциклопедичні словники майже копіюють визначення, наведені у словнику Ф. Брокгауза [9].

Терміни “казна” і “казначейство” мають різні тлумачення в різних країнах. Це можна пояснити розвитком та еволюцією казни як суспільно-фінансового інституту, який є частиною спаду, традицій і культури різних держав.

У різних державах на різних етапах їх історичного розвитку на казначейство покладалось виконання різних функцій. З еволюцією фінансових відносин залежно від конкретних історичних умов ці функції змінювались: виникала потреба у виконанні нових, відпадала необхідність або ж передавались іншим органам наяв-

ні функції. Історично казначейство виконувало такі функції:

- відповідало за збереження багатства держави;
- організовувало стягнення податків, зборів, мита та виділяло кошти на державні потреби;
- відповідало за емісію грошей, чеканку монет;
- виконувало функцію облікового відомства, тобто вело записи всіх операцій із зазначенням дати, характеру і кінцевого призначення платежів.
- випускало внутрішні та зовнішні боргові зобов'язання;
- приймало на збереження акції фінансових монополій, а також вклади населення.

Із часом функції казначейства різних країн змінювалися з урахуванням регіональних особливостей практики його діяльності: до функцій казни додавались нові завдання, деякі обов'язки скасовувалися. По-перше, внаслідок затяжних війн, які зменшували багатства держави, у казначейств виникла нова функція – випуск внутрішніх і зовнішніх боргових зобов'язань. По-друге, у зв'язку зі збільшенням кількості й розширенням активності фінансових монополій, казначейства почали приймати на збереження їхні акції. Відтоді в казни з'явився гербовий папір, поштові марки, опіум, золото та інші активи. По-третє, виникнення центральних банків і відповідне зростання системи комерційних банків привели до змін у традиційній казначейській системі, а саме:

- функції емісії грошей, чеканки монет і випуску боргових зобов'язань було передано центральним банкам;
- функцію отримання й видачі платежів державою – передано банкам;
- у деяких випадках казна працювала як банківська установа і приймала вклади населення [8, с. 84].

Головна функція казначейства – оперативно управляти фінансовими ресурсами держави. Ефективна система казначейства припускає мінімальну можливість несанкціонованого доступу до бюджетних призначень.

Казна, казначейство є продуктом державотворення: призначення казначейства – сприяти зосередженню коштів у одних руках. Особливо гостро ця проблема стояла в період економічних спадів, військових конфліктів і війн. Світова фінансова практика більшості розвинутих країн світу може спиратися на безперервність еволюційного процесу в розвитку казначейства та казначейської справи. Своєрідність традицій і культури визначає специфіку його становлення в тій чи іншій країні.

Наявність окремого уповноваженого органу в системі виконавчої влади держави, який мав відповідати за розробку та здійснення державної фінансової політики, є закономірністю для всіх епох і всіх країн.

Фінансова система складається з державних фінансів, кредитної системи, фінансів галу-

зей відтворювального процесу, вторинного фінансового ринку та міжнародних фінансів. У свою чергу, державні фінанси включають у себе державний бюджет, податки, державний кредит, позабюджетні фонди, фінанси державних підприємств і державне страхування. Казначейська діяльність охоплює всі структурні підрозділи державних фінансів:

- 1) здійснює казначейське виконання державного бюджету;
- 2) розщеплює податки між бюджетами різних рівнів;
- 3) контролює повноту і своєчасність погашення державних кредитів і позик та відсотків по них;
- 4) здійснює фінансування та контролює цільове використання коштів державного бюджету, що надходять у позабюджетні фонди, а також цільові державні програми;
- 5) здійснює фінансування та касове виконання видатків державних підприємств [3, с. 84].

Якщо розглядати категоріальну визначеність казначейської діяльності, то не можна не відзначити її спільні й відмінні риси від інших категорій.

Так, наприклад, податкова система являє собою сукупність державних податків, зборів, мита й інших платежів, а також сукупність форм і методів їх побудови. Казначейська діяльність частково охоплює функції податкових органів у частині стягнення податків і зборів та розщеплення їх між бюджетами різних рівнів. Однак податкові органи контролюють платників податків усіх форм власності в частині сплати податків і зборів. Казначейства здійснюють контроль за надходженням доходів і витрачання коштів бюджетотримувачів державного рівня.

Казначейська система є активним учасником розвитку і зміцнення всіх сфер економічної могутності країни.

Досвід роботи органів казначейства дає змогу позитивно оцінювати вплив системи казначейства на бюджетний процес. Посилено контроль за надходженням доходів у державний бюджет і витрачанням його фінансових ресурсів. Забезпечується більш оперативна інформація і звітність про хід виконання державного бюджету. Налагоджено контроль за кредитними установами з питань своєчасності виконання доручень платників податків на перерахування платежів до бюджету, а також своєчасним доведенням асигнувань до фінансованих організацій, здійснюється попередній, поточний і наступний контроль за цільовим і раціональним використанням бюджетних асигнувань [6, с. 68].

Казначейство є важливим елементом державного управління. Основне завдання казначейства – забезпечення бюджетного та фіскального федералізму, що здійснюється через розподіл розщеплюваних дохідних джерел за рівнями бюджетної системи відповідно до встановлених нормативів і з урахуванням групових та індивідуальних податкових пільг,

встановлених кожним рівнем влади. Необхідність у короткостроковому прогнозуванні обсягу надходження податків і доходів здійснюється з урахуванням змін у податковому та бюджетному законодавстві, темпів зростання або зниження ВВП. Роль казначейства направлена на найбільш точне визначення обсягу ресурсної бази державного бюджету як у цілому, так і за окремими видами податків і територіями суб'єктів країни, а також сферами відповідальності фіскальних органів, і використовуючи дані прогнозованої ресурсної бази визначити пріоритетні в конкретний момент напрями й обсяги фінансування державного бюджету.

Казначейська діяльність держави заснована на принципах: єдності бюджетної системи; розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи; самостійності бюджетів; повноти відображення доходів і витрат бюджетів, бюджетів державних позабюджетних фондів; збалансованості бюджету; ефективності й економності використання бюджетних коштів; загального (сукупного) покриття видатків бюджетів; гласності; достовірності бюджету; адресності та цільового характеру бюджетних коштів.

Створення органів казначейства стало логічним завершенням початкового етапу переходу економіки країни від адміністративно-планових до ринкових відносин. Але не всі розуміють і поділяють доцільність цього формування.

На думку С. Юрія, реформування економіки породило формування нових структур, з одного фінансового органу створено кілька паралельних структур (фінансовий відділ, податкова інспекція, казначейство). Не можна порівнювати ці структури. Основним завданням податкових органів є контроль за виконанням податкового законодавства, забезпеченням надходження податків і зборів. Міжбюджетний розподіл надходження податків і розпорядження дохідними рахунками державного бюджету відходить на задній план. Як наслідок, це призводить до низької оперативності зарахування доходів на рахунки державного бюджету та до місцевого бюджету. Жодна з перерахованих вище структур не контролює використання коштів державних позабюджетних фондів. Це завдання покладено виключно на казначейство та його структурні підрозділи. Отже, дублювання в діяльності податкових органів та казначейства немає [10, с. 81].

С. Булгакова навпаки вважає за доцільне, крім державного казначейства, створення фінансово-казначейського органу на місцевому рівні. Хоча, на наш погляд, матеріально-технічна база органів державного казначейства цілком достатня, щоб покласти на себе додатковий обсяг із виконання місцевих бюджетів [1, с. 54].

Основи казначейського виконання державного бюджету встановлені Бюджетним кодексом. Положення Бюджетного кодексу дали змогу більш чітко провести межу між сферами правозастосування Податкового, Цивільного та

Бюджетного законодавства. Бюджетним кодексом встановлено правовий статус усіх учасників бюджетного процесу, основи й умови притягнення до відповідальності за порушення бюджетного законодавства. Бюджетним кодексом та Положенням про Міністерство фінансів України функції з методологічного керівництва бухгалтерським обліком виконання бюджетів усіх рівнів бюджетної системи та бухгалтерським обліком у бюджетних установах покладено на Мінфін України. За допомогою введення інструкцій, що встановлюють правила і стандарти обліку, забезпечується принцип єдності бюджетної системи України.

Таким чином, казначейська система виконання державного бюджету – це проходження фінансових бюджетних потоків через рахунки, відкриті в органах державного казначейства всіх бюджетотримувачів.

Розвиток системи казначейського виконання бюджету створив передумови для фінансування державних витрат і програм за рахунок державних доходів, що надходять у регіони. Це дало змогу гармонізувати бюджетні інтереси держави, виключило необхідність централізації доходів понад розміри, необхідні для здійснення міжрегіонального бюджетного та централізованого фінансування.

Збільшення обсягів фінансування видатків через систему державного казначейства поставило під жорсткий і щоденний державний контроль рух та цільове використання державних коштів, підвищило їх керованість і захищеність. В умовах кризи банківської системи казначейство, акумулюючи кошти державного бюджету на своїх рахунках, виступало гарантом захисту цих коштів від можливих негативних наслідків цієї кризи.

Розвиток казначейської системи виконання державного бюджету супроводжується фактичним розмежуванням і передачею функцій та обсягу робіт, раніше виконуваних територіальними органами Національного банку, податкової служби, місцевими фінансовими органами до органів казначейства, звільняючи ці органи для вирішення інших, більш властивих їм завдань.

Організація казначейської системи України виконання бюджетів різного рівня повинна будуватися на принципах, які впливали б із характеру і стану бюджетної системи. В основу створення системи казначейства, як показують дослідження, повинні бути покладені такі основні принципи: науковості; централізації та децентралізації; розмежування й суміщення функцій між органами всіх рівнів; єдність правової та нормативної бази; єдність вимог до інформації [2, с. 56].

Принцип науковості є основою створення, динамічної фінансової структури. Цей принцип означає, що організація системи казначейства повинна будуватися на досягненнях науки, на вивченні й узагальненні світового досвіду, обліку тенденцій і напрямів мінливого зовнішнього середовища ринкової економіки.

Принцип централізації та децентралізації означає можливість створення казначейської системи на двох рівнях: державного казначейства і казначейства утворень як єдиної структури бюджетно-фінансової системи. Він виражає, по суті, врахування специфіки побудови кожного рівня казначейської системи, розширення меж самостійності, муніципальних органів системи.

Принцип розмежування та суміщення функцій за рівнями системи передбачає взаємодію органів казначейства на різних рівнях. На державному рівні визначаються параметри формування та виконання бюджету, що перебувають у компетенції законодавчих і виконавчих органів влади. При цьому функції територіальних органів казначейства за державним бюджетом впливають з їх розмежування між центром і місцевими бюджетами відповідно до чинного законодавства місцевих органів влади.

Поряд із чітким розмежуванням повноважень казначейська система передбачає сумісність окремих функцій. Так, органи казначейства всіх рівнів регулярно повинні звітувати про результати своєї діяльності: як по вертикалі, так і по горизонталі державної влади. Подібна схема звітності повинна будуватися і за територіальними бюджетами.

Принцип єдності правової та нормативної бази впливає із самої природи казначейської системи, здатної до взаємодії із виконання покладених завдань. Він має на увазі загальну правову основу для всіх органів, єдині стандарти обліку, звітності, типові договори з інтегрованими організаціями та інші елементи, що забезпечують однакову роботу.

Принцип єдності вимог до інформації є одним із найважливіших в умовах переходу до ринку і реформування фінансових відносин. Ефективність діяльності будь-якого органу казначейської системи визначається здатністю прогнозувати, формулювати економічну ситуацію виконання бюджетів та використання коштів. Приймати в межах своєї компетенції власні рішення можна тільки на основі єдиного інформаційного забезпечення, циркуляції необхідної інформації між органами, підрозділами й окремими їх співробітниками.

Зазначені принципи характеризують різні аспекти організації органів казначейської системи. Одночасність і комплексність їх дотримання – головна умова розвитку організаційного устрою та підвищення ефективності управління й оптимізації кругообігу фінансових потоків у системі казначейства [5, с. 53].

До утворення казначейства процес виконання державного бюджету фіксувався на двох стадіях: обсязі бюджетних призначень і фактичних платежах. Сьогодні процес більш деталізований, що дає Міністерству фінансів і головним розпорядникам коштів державного бюджету більше можливостей для гнучкого маневрування ресурсами й оперативного контролю за станом фінансів.

Участь казначейства на всіх стадіях деталізованого обліку дає змогу реалізовувати принцип збалансованості бюджету, компенсувати диспропорції, що виникають у процесі прогнозування в умовах існуючої макроекономічної ситуації.

Бюджетна система країни будується на принципі єдності, який забезпечується єдиною правовою базою, використанням єдиних бюджетних класифікацій, єдністю форм бюджетної документації, погодженими принципами бюджетного процесу, використанням регулюючих дохідних джерел, проведенням єдиної податкової політики.

Органи державного казначейства гармонізують міжбюджетні відносини в державі та зміцнюють бюджетний федералізм на основі делегування їм функцій із виконання бюджетів різних рівнів із чітким поділом сфер компетенції органів державної влади й органів влади суб'єктів країни.

Процес управління державними фінансами має декілька стадій: прогнозування, стратегічне планування, тактичне планування, об'єктне та цільове планування, директивне управління, оперативне управління і всеосяжний контроль.

Казначейство виконує свої функції на стадіях директивного й оперативного управління і контролю. Його завдання полягає в тому, щоб забезпечити неухильне дотримання всіх фінансових призначень, вироблених вищими органами на стадіях тактичного, об'єктного та цільового планування.

Ефективність казначейського управління державними фінансами залежить від повноти реалізації принципів ефективного управління та його якості. Основними принципами ефективного управління фінансами повинні бути: законність, методологічність, послідовність, раціональність і практичність. Якість управління визначається інформаційною достатністю, функціональною доцільністю і рівнем його технологічного забезпечення.

Максимальна ефективність казначейського управління державними фінансами буде тоді, коли жодна копійка державних коштів не зможе піти за нецільовим призначенням, не буде витрачена неефективно і не буде певним чином втрачена. Для цього фінансові призначення повинні реалізовуватися повністю та відповідно до цільової деталізації.

У цьому випадку ефективність казначейського управління державними фінансами та його оцінці показники будуть мати максимальне значення.

IV. Висновки

Аналізуючи вищесказане, можна зробити висновки про те, що казначейство, беручи участь у процесі формування та контролю над доходами і витратами державного бюджету, спрямоване на найбільш точне визначення обсягів ресурсної бази державного бюджету, як у цілому, так і за окремими видами податків, а також сфер відповідальності фіскальних органів. Управління державними фінансами за допомогою казначейської системи необхідна для того, щоб вихо-

дючи з прогнозованої ресурсної бази, визначити пріоритетні напрями й обсяги фінансування державного бюджету на сьогодні. Володіння інформацією про стан і рух бюджетних коштів на кожній із перерахованих фаз дає змогу головним розпорядникам коштів державного бюджету гнучко маневрувати ресурсами.

Список використаної літератури

1. Булгакова С.О. Казначейська система виконання бюджету : підруч. / С.О. Булгакова, Л.В. Єрмошенко, Н.І. Сушко. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2005. – 417 с.
2. Галушка Є.О. Казначейська справа : підручник / Є.О. Галушка, О.В. Охрімівський, І.С. Хижняк, Д.П. Ротар. – Чернівці : Книги-XXI, 2008. – 464 с.
3. Дегтяр А.О. Публічні фінанси : навч. посіб. / А.О. Дегтяр, М.В. Гончаренко, О.С. Лєсная. – Х. : С.А.М., 2011. – 512 с.
4. Загородній А.Г. Фінансовий словник / А.Г. Загородній, Г.Л. Вознюк, Т.С. Смовженко. – 3-тє вид., випр. та доп. – К. : Знання, 2000. – 587 с.
5. Осипчук Л.Л. Основи казначейської справи : навч. посіб. / Л.Л. Осипчук. – К. : МАУП, 2003. – 152 с.
6. Основи казначейської справи : навч. посіб. для студ. виш. навч. закл. дистанц. навч. / А.І. Берлач, А.М. Стовбчатий ; Відкр. між-нар. ун-т розвитку людини "Україна". – К. : Ун-т "Україна", 2005. – 227 с.
7. Петрашко П.Г. Казначейська справа : у 2 т. / П.Г. Петрашко, О.О. Чечуліна, В.Т. Александров. – К. : НВП "АВТ", 2004. – Т. 1. – 288 с.
8. Форкун І.В. Основи казначейської справи : навч. посіб. / І.В. Форкун, В.М. Шацька, Н.Л. Фролова. – Хмельницький : ТУП, 2003. – 335 с.
9. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ru.wikisource.org/wiki/Энциклопедический_словарь_Брокгауза_и_Ефрона.
10. Юрій С.І. Казначейська система : підруч. / С.І. Юрій, В.І. Стоян, М.Й. Мац. – Тернопіль : Вид-во Карт-Бланш, 2009 – 394 с.

Стаття надійшла до редакції 20.03.2013.

Пилипенко Н.Н. Управление государственными финансами с помощью органов казначейства

В статье определена роль казначейства в системе управления государственными финансами. Обоснованы пути совершенствования управления государственными финансами.

Ключевые слова: государственные финансы, государственное управление, государственный бюджет, управление государственными финансами.

Pilipenko N.M. Management of public finances with the help of the Treasury

The article outlines the role of the Treasury in the management of public finances. Study ways of improving the management of public finances.

Having institute Treasury is an objective law of any state. Development of a country is always predetermined create structures that would ensure the implementation of its basic functions at every historical stage to solve strategic problems. As history shows, the reasons that led the state to create new financial institutions were: the need to concentrate resources in connection with epidemics, wars, economic reform and change in the social system and so on. Creation of a modern Treasury is also associated with the evolution of financial relations and can be regarded as a historic step towards further reform and improvement in relation to the transformation of the economy of Ukrainian society.

Authorities State Treasury harmonize intergovernmental relations in the state and strengthen fiscal federalism based on delegating that function to implement different tiers with clear division of competences of public authorities and the authorities of the country.

The process of public finance has several stages: forecasting, strategic planning, tactical planning, object and purpose of planning, policy management, operational management and overall control.

Treasury performs its functions in the stages of policy and operational management and control. Task it is to ensure strict adherence to all financial allocations produced by parent bodies on stage tactical, object and target planning.

The effectiveness of treasury management of public finances depends on the completeness of the principles of good governance and quality. The basic principles of effective financial management must be: legality, metodolohichnist, consistency, rationality and practicality. Quality control is determined by information adequacy, functional expediency and the level of its technological support.

Maximum efficiency of treasury management of public finances will be when a penny of public funds can not go to no purpose, will not be spent efficiently and will not somehow lost. For this financial appointments must be implemented fully and in accordance with the target detail.

In this case, the effectiveness of treasury management of public finances and its appraisals will have maximum value.

Analyzing the above, one can conclude that the Treasury, taking part in the formation and control of revenues and expenditures of the state budget, aimed at the most precise definition of the resource base of the state budget as a whole and for individual types of taxes and responsibilities fiscal authorities. Management of public finances through the treasury system should be based on projected resources, identify priorities and funding the state budget in the period. Having information about the status and movement of budget funds for each of these phases allows the chief administrators of the state budget flexibility to maneuver resources.

Key words: public finances, public administration, state budget, public finance management.

УДК 351.82

О.В. Тимошенко

депутат Луганської обласної ради

ОСНОВНІ ФУНКЦІЇ ТА ЗАВДАННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті узагальнено основні цілі й функції державного регулювання підприємницької діяльності та визначено завдання її державного регулювання на сучасному етапі розвитку економіки.

Ключові слова: підприємництво, підприємницька діяльність, державне регулювання, державне регулювання підприємницької діяльності.

I. Вступ

Конкуренція на світовому ринку, глобалізація бізнесу й підвищення значення інновацій зумовлюють необхідність розвитку відносин співробітництва між державою та підприємництвом. Однак у цій сфері ще залишається значна кількість не вирішених проблем, однією з яких є ефективне державне регулювання підприємницької діяльності (підприємництва).

Ряд проблем державного регулювання економіки та підприємництва досліджено в працях як вітчизняних, так і зарубіжних науковців: В. Вихруща, І. Герчикової, В. Гриньової, М. Гончаренко, А. Дегтяря, Я. Карпика, І. Кирцнера, С. Ківалова, Л. Мізеса, М. Новикової, О. Собко, Дж. Стигліца та ін. Віддаючи належне їх напруженню із цієї проблематики, слід зауважити, що єдиної думки щодо визначення функцій і завдань державного регулювання підприємництва так і не досягнуто.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідження основних цілей і функцій державного регулювання підприємницької діяльності; визначення завдань її державного регулювання на сучасному етапі розвитку економіки.

III. Результати

Побудова продуктивної ринкової економіки неможлива без формування державної політики створення економічних і правових умов розвитку підприємництва. Підприємницька діяльність – її масштаб, ступінь розвиненості, характер прояву – це частина конкретного економічного порядку в тій чи іншій змішаній економіці.

Законодавство України як основні риси підприємництва визначає самостійність діяльності, ініціативність, ризиковість, мотивацію на систематичне отримання прибутку (доходу), законність. Підприємництво розглядається як явище, що відображає всю сукупність відносин, пов'язаних зі створенням справи, виробництвом товарів і отриманням бажаного результату, і як процес, що являє собою складну взаємодію цілеспрямованих дій підприємців, починаючи з моменту зародження підприємницької ідеї та

закінчуючи втіленням її в конкретний підприємницький проект [1, с. 54].

Підприємці функціонують у певних умовах підприємницького середовища – інтегрованої сукупності об'єктивних і суб'єктивних факторів, що дають змогу досягати поставлених цілей і реалізовувати проекти. Поняття підприємницького середовища корелює з поняттям інституційного середовища. Інституційна теорія розглядає підприємництво як окремий інститут, що входить у соціально-економічну підсистему суспільства.

Водночас теорія підприємництва розглядає інституційно-організаційне середовище як підсистему зовнішнього підприємницького. Головними складовими інституційно-організаційного середовища є такі елементи інституційної інфраструктури ринку, як інститут фінансово-кредитних організацій, інститут страхових організацій, рекламні агентства; аудиторські, консалтингові, маркетингові компанії; постачальники сировини, матеріалів, енергії; оптові й роздрібні продавці; транспортні компанії тощо.

Додатково до інституційно-організаційного середовища зовнішнє для суб'єкта підприємництва підприємницьке середовище формують умови й фактори, що діють незалежно від волі підприємців; стан національної економіки, політична ситуація, правове поле, державне регулювання, соціальна обстановка, культурний, науково-технічний і технологічний рівень; демографічна ситуація; система освіти.

Внутрішнє середовище підприємництва детермінується сукупністю внутрішніх умов (функціонування підприємницької організації: особистісні характеристики підприємця, наявність необхідного капіталу, предмет діяльності, партнери та інші ендogenous щодо підприємця фактори).

Стандартна економічна теорія добробуту, що використовує для аналізу інструментарій маржиналізму, концентрує увагу підприємців на пошуку варіантів оптимального розподілу доступних ресурсів, виходячи з того, що вся необхідна інформація щодо переваг споживачів цінних характеристик, поведінки конкурентів відома особам, які приймають підприємницькі рішення.

Альтернативний погляд на підприємництво (І. Кірцнер, Л. Мізес) полягає в тому, що на чолі

кута ринкового процесу ставляться такі фактори, як суб'єктивізм і недолік знань (релевантної інформації). В умовах "розподіленого знання" факторів підприємницького середовища підприємець, як активний учасник ринку, здатний створювати зміни в самих контурах сфери діяльності, викликати зрушення в структурі цін, трансформацію ділової активності, надавати нову динаміку ринкових відносин і процесів [6; 7].

На думку І. Кірцнера, який відстоює погляди австрійської економічної школи, рушійною силою "конкурентно-підприємницького" ринкового процесу є прагнення підприємців одержати вигоду, яка виникає як наслідок неадекватності володіння ними ринковою інформацією, "частинок знання, розсіяного в економіці" [6, с. 24].

Основним суб'єктом підприємницької активності є підприємець. Однак підприємець не єдиний суб'єкт, він змушений взаємодіяти зі споживачем, а також з державою. Роль держави як суб'єкта підприємницького процесу може бути різною залежно від суспільних умов, ситуації, що складається, і тих цілей, які ставить перед собою держава.

Залежно від конкретної ситуації державу можна розглядати як:

- прискорювача підприємницького процесу, коли держава веде постійний і активний пошук заходів для залучення в підприємницький процес нових економічних агентів (нерідко така цілеспрямована діяльність держави викликає «вибух» підприємницької активності й приводить до «буму» підприємництва);
- стороннього спостерігача, коли держава прямо не протидіє розвитку підприємництва, але водночас і не сприяє цьому розвитку;
- стримувача розвитку підприємництва, коли воно створює вкрай несприятливу ситуацію для розвитку підприємництва або навіть забороняє його [3, с. 87].

Разом із тим світовий досвід розвитку ринкових відносин свідчить про те, що ефективне функціонування ринкової системи господарювання неможливе без її невід'ємного елемента – підприємництва. Саме підприємництво є основою соціально орієнтованої економіки, стимулює прискорення економічних процесів, є рушієм, що переводить економіку на новий якісний рівень.

Дж. Стигліц з безлічі функцій держави щодо підтримки та розвитку національної економіки виділяє дві групи:

Перша група функцій – це забезпечення й підтримка функціонування ринкової економіки, що включає:

- створення правової бази (захист прав власності, законодавче регулювання відносин між споживачами, виробниками та найманими працівниками);
- надання деяких важливих послуг (підтримання громадського порядку, введення системи стандартів вимірювання ваги і якості продуктів, організація грошового обігу), що

сприяють ефективній роботі ринкової системи. Сюди ж віднесено діяльність із захисту конкуренції й антимонопольну діяльність.

Друга група функцій держави пов'язана з посиленням ринкової системи та модифікаціями її функціонування. Вона включає заходи економічної стабілізації, які передбачають стимулювання економічного зростання й контроль за рівнем безробіття та інфляції; перерозподіл ресурсів і товарів.

Іншими словами, ринок не може взяти на себе функції утримання окремих державних інститутів, об'єктів національної безпеки, структур соціально-культурного життя суспільства (охорона здоров'я, освіта, мистецтво, культура тощо). Він не в змозі повністю вирішити питання соціального захисту всіх верств суспільства, тому є окремі категорії населення, які не беруть участі в ринковому розподілі (діти, студенти, інваліди, пенсіонери тощо).

Держава бере на себе вирішення перелічених проблем. Тільки їй належить право організації грошового обігу в економіці країни, вона взяла на себе утримання національної оборони, охорони здоров'я, освіти, енергосистеми, різних комунікаційних мереж державного масштабу. Держава взяла на себе також зобов'язання боротьби з інфляцією й засиллям монополій, захист окремих соціальних груп.

Ставлячи перед собою мету стимулювання підприємницької активності населення, поглиблення підприємницького процесу, держава створює сприятливі для цього економічні, правові та організаційні умови. Поставлена мета досягається, якщо держава стимулює зміни в суспільній свідомості, формує позитивне ставлення різних верств і груп населення до підприємницької діяльності, причому не тільки як до джерела задоволення потреби в продуктах і послугах, а і як до можливого роду діяльності [4, с. 45].

Крім формування громадської думки, держава бере на себе професійну підготовку підприємницьких кадрів, створення мережі допоміжних структур з надання підприємству всіляких консультаційних, юридичних, інформаційних та інших послуг. Держава фінансує проведення проектно-пошукових науково-технічних робіт, результати яких стають загальнодоступними.

Держава надає й фінансову підтримку підприємству. Для цього розробляють спеціальні програми підтримки підприємців, які передбачають надання всіляких пільг. Особливі пільги призначені підприємцям, що здійснюють особливі соціально значущі проекти.

Підприємництво в умовах ринкової економіки виконує ряд особливих функцій: загально-економічну, ресурсну, інноваційну, соціальну та організаторську [2, с. 15].

Підприємництво є невід'ємним елементом ринку, його діяльність здійснюється під впливом усієї системи економічних законів ринкової економіки, що зумовлює його загально-економічну функцію. Прояв цієї функції закладено в

самому процесі виробництва товару і його передачі безпосереднім споживачам. Підприємство активно впливає на цей процес. Під впливом притаманного підприємству новаторства пропозиція стає найважливішим фактором формування попиту, зміни самих ринкових умов. Сталий розвиток підприємства є головною умовою зміцнення національної економіки й проявом загальноекономічної функції.

Ресурсна функція підприємства виявляється у використанні всіляких ресурсів (сировинних, матеріальних, трудових, природних, науково-технічних досягнень, інтелектуальних тощо). Підприємство може досягти успіху в разі ефективного, раціонального використання ресурсів. Хижацьке, нераціональне використання національних ресурсів має припинити держава, яка встановлює форми відповідальності за подібні порушення й злочини.

Інноваційну функцію підприємства розуміють дещо ширше, ніж просте застосування нових наукових досягнень та ідей. Вона включає в себе пошук і використання нових засобів та шляхів у здійсненні підприємницької ідеї, підпорядкована умовам прийняття рішень і загальному рівню економічних свобод.

Соціальна функція підприємства пов'язана не тільки зі створенням робочих місць для населення, соціальне та матеріальне становище якого тісно пов'язане з економічним благополуччям підприємства, а й у можливості широких верств населення виявити свої індивідуальні можливості та організувати власну справу.

У прийнятті самостійного рішення щодо організації власної справи виявляється організаторська функція підприємства. Вона включає в себе прийняття управлінських рішень, зміну стратегії бізнесу, організацію складних підприємських структур та інших організаційних рішень.

Таким чином, підприємство як особлива форма економічної активності, як конкретна форма забезпечення самозайнятості частини населення та створення нових робочих місць користується в сучасному світі урядовою підтримкою в усіх промислово розвинених країнах.

При цьому сутність державного регулювання підприємства полягає й у виконанні державою певних функцій для досягнення конкретних цілей, спрямованих на забезпечення ефективності підприємницької діяльності в ринкових умовах господарювання із застосуванням заходів і засобів, що складають його економічний механізм.

Завданнями державного регулювання є: створення правової основи підприємства та здійснення контролю за дотриманням правових норм і законодавства, спрямованого на захист інтересів економічних суб'єктів ринку; вдосконалення ринкового механізму й умов вільного підприємства; забезпечення соціально-економічного розвитку країни та підвищення на цій основі добробуту населення і його платоспроможного попиту [4, с. 24].

Державне регулювання підприємницької діяльності має органічно поєднуватися з ринковими механізмами, не підміняючи й не пригнічуючи їх дії.

Державне регулювання – це складова сучасного ринкового господарства, що визначає його цілі.

Цілі та основні напрями державного регулювання підприємства безпосередньо впливають і залежать від принципів управління, використовуваних на макrorівні. У ринковій системі господарства складовими є принципи централізації й децентралізації управління, державне регулювання переслідує як глобальні, так і конкретні цілі.

На думку І. Герчикової, до глобальних цілей можна зарахувати таке:

- створення умов, що забезпечують стабільний розвиток економіки;
- нормальне функціонування на цій основі підприємства;
- створення доцільних правових та економічних умов для функціонування ринкового господарства й приватного підприємства;
- здійснення контролю за дотриманням правових норм і законодавства суб'єктами ринкових відносин;
- забезпечення умов для стабільної участі підприємців країни в світогосподарських зв'язках і отримання від цього оптимальних вигод [3, с. 32].

Конкретні цілі державного регулювання можна систематизувати за такими критеріями:

- значення й пріоритетність у регулюванні ринкових основ господарювання;
- вплив на розвиток макроекономічних процесів;
- вплив на соціальну орієнтацію ринкової економіки;
- забезпечення соціально-економічних інтересів країни.

Користуючись різними критеріями й узагальнюючи їх з погляду регулювання на мікрорівні, І. Герчикова пропонує таку класифікацію цілей державного регулювання підприємницької діяльності.

1. Забезпечення організаційно-правових основ підприємства, яке включає:

- правове забезпечення підприємницької діяльності (визначення в законодавстві правового становища суб'єктів господарської діяльності, порядку утворення та реєстрації фірм, порядку ліквідації фірм (банкрутства); вироблення правил і стандартів обліку та звітності фірм тощо);
- забезпечення економічного й правового захисту підприємця (захист прав приватної власності, захист прав підприємця на промислово-власність, передачу патентів, ліцензій, ноу-хау, захист товарного знаку, захист прав на рекламу тощо);
- забезпечення захисту прав споживачів, встановлення порядку стандартизації та сертифікації продукції, визначення порядку й правил контролю якості продукції.

2. Створення й забезпечення правових умов функціонування ринкового механізму господарювання та умов вільного підприємництва. Змістом цієї мети регулювання є:

- створення сприятливих умов функціонування всіх ринкових механізмів;
- регулювання міжфірмових ринкових відносин (встановлення контролю за картельною практикою, забезпечення умов для розвитку спільного підприємництва, у тому числі з іноземними фірмами, регулювання галузевого переливу капіталу, здійснюваного на підприємницькій основі шляхом концентрації капіталу, злиття й поглинань фірм);
- ослаблення прямих форм втручання та бюрократичного контролю за діяльністю підприємств.

3. Встановлення й забезпечення дотримання ринкових правил та етико-правових норм підприємництва. Ця мета регулювання передбачає:

- розробку, прийняття й забезпечення дотримання етико-правових норм підприємництва (встановлення норм і правил адміністративної та ділової етики й контроль за їх дотриманням; ведення боротьби з корупцією, здирицтвом, хабарництвом, шахрайством; здійснення контролю за незаконною діловою практикою та вжиття заходів боротьби з легалізацією доходів від незаконного бізнесу (відмивання грошей);
- забезпечення сумлінного дотримання підприємцями норм торгової практики (забезпечення дотримання зобов'язального права та визначення відповідальності підприємців, сприяння у вирішенні конфліктів, що виникають між підприємцями).

4. Забезпечення підвищення ефективності виробництва господарюючими суб'єктами, змістом якої є оптимізація структури виробництва, забезпечення раціонального розміщення виробництва, інтенсифікація виробництва, а також сприяння підвищенню конкурентоспроможності продукції місцевих товаровиробників.

5. Забезпечення розвитку підприємницької інфраструктури (забезпечення роботи транспорту й контролю за тарифами, стабільності інформаційної системи зв'язку, регулювання страхової діяльності).

6. Сприяння підприємцям у їх господарській діяльності (надання організаційної та фінансової підтримки підприємцям малого бізнесу, сприяння розвитку промислового й науково-технічного міжнародного співробітництва, надання підтримки експортерам у підвищенні конкурентоспроможності їх продукції на зовнішньому ринку, створення умов безпосередньої підтримки підприємницької діяльності шляхом організації наукових і навчальних центрів, інноваційних страхових фондів, надання інформаційних та консультаційних послуг тощо).

7. Забезпечення соціально-економічних основ підприємництва, яке включає:

- розробку норм трудового законодавства та контроль за їх дотриманням (забезпечення справедливих основ приватного найму й оплати праці, забезпечення максимальної зайнятості населення, збільшення числа робочих місць);
- вирішення найважливіших соціально-економічних проблем (створення умов праці та безпеки, забезпечення освіти й професійного навчання, реалізація політики охорони навколишнього середовища) [3, с. 51].

IV. Висновки

Таким чином, узагальнюючи викладене, можна зробити такий висновок.

Виходячи із сутності державного регулювання підприємницької діяльності, кінцева кумулятивна мета державного регулювання підприємницької діяльності полягає у створенні певних умов, що забезпечують нормальне функціонування економіки загалом і стабільну участь у ній підприємців країни, у тому числі в міжнародному поділі праці з отриманням від цього відповідних вигод. Уряд кожної країни, безумовно, має власні цілі на кожному конкретному етапі й домагається їх вирішення доступними методами та засобами відповідно до складної економічної ситуації в своїй країні та в світовому господарстві. Тому цілі державного регулювання зазнають змін. Незважаючи на це, можна визначити в загальному вигляді завдання, державного регулювання підприємницької діяльності на сучасному етапі:

1) розробка правової основи функціонування підприємництва та забезпечення захисту його інтересів;

2) підвищення ефективності (результативності) державного регулювання й зниження відповідних витрат;

3) ослаблення прямих адміністративних форм втручання та бюрократичного контролю за діяльністю підприємств;

4) створення умов для вільної й добросовісної конкуренції на ринку, вільного переміщення товарів на внутрішньому та зовнішньому ринку, контроль за дотриманням правил конкуренції;

5) забезпечення товарно-грошової й бюджетної рівноваги за допомогою відповідної фінансової політики;

6) поєднання поточних і перспективних напрямів розвитку економіки: структурно-інвестиційної політики та науково-технічної політики;

7) сприяння довгостроковому зростанню накопичення капіталів і стабільному розвитку; стримування інфляції економічними заходами;

8) забезпечення вільного пересування робочої сили й дотримання норм трудового законодавства та регулювання приватного найму й порядку оплати праці;

9) підтримка соціальної рівноваги й прийнятного для більшості населення рівня диференціації та розподілу доходів.

Список використаної літератури

1. Адміністративне право України : підручник / за ред. С.В. Ківалова. – Одеса : Юрид. літ., 2011. – 917 с.

2. Вихрущ В.П. Макроекономічне регулювання підприємницької діяльності: теорія і практика / В.П. Вихрущ, Я.М. Карпик, О.М. Собко. – Тернопіль, 2007. – 54 с.
3. Герчикова И.Н. Регулирование предпринимательской деятельности: государственное и межфирменное : учеб. пособ. / И.Н. Герчикова – М. : Консалтбанк, 2002. – 704 с.
4. Гриньова В.М. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / В.М. Гриньова, М.М. Новикова. – Х. : ІНЖЕК, 2006. – 756 с.
5. Дегтяр А.О. Публічні фінанси : навч. посіб. / А.О. Дегтяр, М.В. Гончаренко, О.С. Лєсная. – Х. : С.А.М., 2011. – 512 с.
6. Кирцнер И. Конкуренция и предпринимательство / И. Кирцнер. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 239 с.
7. Мизес Л. Человеческая деятельность: Трактат по экономической теории / Л. Мизес. – Челябинск : Социум, 2005. – 878 с.
8. Стиглиц Дж. Экономика государственного сектора / Дж. Стиглиц. – М. : ИРФРА-М, 2007. – 720 с.
9. Utton M.A. The Economics of Regulating Industry / M.A. Utton. – Oxford : Basic Blackwell, 1986. – 243 p.

Стаття надійшла до редакції 20.03.2013.

Тимошенко А.В. Основные функции и задачи государственного регулирования предпринимательской деятельности

В статье обобщены основные цели и функции государственного регулирования предпринимательской деятельности и определены задачи ее государственного регулирования на современном этапе развития экономики.

Ключевые слова: *предпринимательство, предпринимательская деятельность, государственное регулирование, государственное регулирование предпринимательской деятельности.*

Tymoshenko A. The main functions and tasks of government regulation of business

The paper summarizes the main objectives and functions of government regulation of business and defined the tasks of state regulation at the present stage of economic development.

Competition in the global market, globalization of business and increasing importance of innovation necessitated the development of a collaborative relationship between the state and business. However, this area is still a significant number of unsolved problems, one of which is the effective state regulation of business (entrepreneurship).

Government regulation of business is organically combined with market mechanisms, not replacing or inhibiting their action.

Government regulation - is an integral part of a modern market economy, which determines its goals.

Objectives and main directions of state regulation of business directly derived and depend on the management principles used at the macro level. In a market economy system, components are the principles of centralization and decentralization of management, government regulation pursues both global and specific objectives.

Thus, summarizing the above, one can conclude the following.

Given the nature of government regulation of business, the ultimate cumulative goal of government regulation of business is to create certain conditions that ensure the normal functioning of the economy in general and sustainable participation of the entrepreneurs of the country, including in the international division of labor in obtaining appropriate benefits from this . The Government of each country certainly has its own goals for each stage and seeks solutions available to them the methods and means in relation to the difficult economic situation in the country and in the world economy. Therefore, the purpose of government regulation tend to change. Despite this, it is possible to define in general terms and objectives of government regulation in business today. These are:

- 1) development of legal framework for the enterprise and protect its interests;*
- 2) efficiency (effectiveness) of government regulation and reducing related costs;*
- 3) reduce administrative forms of direct intervention and bureaucratic control over the activities of enterprises;*
- 4) creation of conditions for free and fair competition in the market, free movement of goods in the domestic and foreign markets, enforcement of competition rules;*
- 5) of commodity-money and budget, balance with appropriate financial policies;*
- 6) a combination of current and future trends of economic development: structural and investment policy and science and technology policy;*
- 7) promote long-term growth of capital accumulation and sustainable development; inflation economic measures;*
- 8) ensuring the free movement of labor and employment law compliance and regulation of private recruitment and procedure of remuneration;*
- 9) Support social equilibrium and acceptable to the majority population level differentiation and income distribution.*

Key words: *entrepreneurship, government regulation, government regulation of business.*

РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ МЕХАНІЗМІВ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

У статті проаналізовано параметри й характеристики ефективності та результативності впровадження механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні; визначено актуальні з погляду практики підходи щодо підвищення ефективності впровадження механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні.

Ключові слова: державне управління, державно-управлінські рішення, ефективність, механізми імплементації, підходи, політичні рішення, результативність.

I. Вступ

Питання забезпечення результативності та підвищення ефективності державно-управлінської діяльності є ключовими в процесі імплементації політичних рішень у системі державного управління. Виділення відповідних критеріїв оцінювання, їх аналіз та розроблення підходів до вдосконалення цих механізмів безпосередньо пов'язано з основним шляхом удосконалення механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні, який полягає в забезпеченні їх результативності та підвищенні ефективності.

У сучасних дослідженнях досить детально розглянуто питання формування та реалізації ефективною моделі імплементації політичних рішень у державному управлінні, які були в центрі уваги таких вітчизняних і зарубіжних науковців, як: Р. Айзінг, О. Антонюк, А. Бенц, Е. Бомберг, Н. Віннікова, К. Геннінг, В. Головка, С. Гоці, Д. Дайнен, А. Дегтярьов, А. Ерїтьє, Б. Колер-Кох, Дж. Петерсен, Л. Сморгунов, Фр. Турновець, Ф. Шарф. Проблеми ефективності та результативності механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні є предметом наукових досліджень В. Абизова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, Ю. Друка, Ф. Кирилюка, В. Кременя, Ю. Мірошниченко, М. Обушного, М. Хилько та ін. Проте визначення параметрів ефективності й результативності механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні нині є актуальною та недостатньо розкритою проблемою.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати параметри й характеристику ефективності та результативності впровадження механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні; визначити актуальні з погляду практики підходи щодо підвищення ефективності впровадження механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні.

III. Результати

Результативність та ефективність є загально визначеними сучасними критеріями оцінюван-

ня будь-яких соціальних процесів, пов'язаних з управлінням. Вони входять до відомої тріади (результативність, ефективність, економічність) універсальних критеріїв оцінювання суспільної діяльності та широко застосовуються в практиці політичного й державного управління.

Застосування цієї тріади до оцінювання процесів як політичного, так і державного управління має свої особливості. Вони пов'язані з тим, що політичні рішення на державному рівні, особливо розраховані на довгострокову (стратегію) та середньострокову (державна політика) перспективу, мають, здебільшого якісний, а не кількісний характер. Це призводить до того, що розробці конкретних заходів для їх виконання передують визначення ієрархії цілей, встановлення їх пріоритетності, визначення етапів і завдань реалізації. Усі ці дії багатоваріантні та мають значну суб'єктивну складову адміністративної здійсненності, а, відтак, супроводжуються ризиком вибору далеко не кращого варіанта імплементації політичного рішення. З переходом з вищого до нижчих рівнів та зменшенням терміну їх виконання значна частина цих цілей трансформується в кількісні завдання, що дає змогу більш чітко організувати контроль їх виконання (безумовно, якщо ці завдання допускають їх дієвий контроль). Це фактично знаходить своє відображення в державному та місцевих бюджетах.

Якісний характер державних політичних рішень логічно потребує їх оцінювання з погляду якості. Зокрема, коли йдеться про результативність державно-управлінських механізмів імплементації політичних рішень, мають на увазі, що такі механізми практично забезпечать реалізацію відповідних політичних рішень, їх технологічну (функціонально-технічну), політичну (групові, зокрема партійні, інтереси, переконання, мотивація, впливовість, ступінь відповідальності) та адміністративну (наявність умов, забезпеченість персоналом, його зацікавленість у результаті) здійсненність, відповідність завдань наявним ресурсам. Коли йдеться про ефективність державно-управлінських механізмів імплементації політичних рішень, мають на увазі вибір таких із цих механізмів, що за-

безпечать найкращу реалізацію відповідних політичних рішень як за політичними наслідками, так і у фінансовому та матеріальному аспектах. При цьому враховують обсяги ресурсних витрат і їх доступність, зіставляють витрати й вигоди, де вигоди – це позитивні результати, витрати – це витрачені ресурси та час, а також потенційно можливі негативні результати. Під економічністю державно-управлінських механізмів імплементації політичних рішень мають на увазі мінімізацію вартості ресурсних витрат їх здійснення з огляду на відповідну якість [4].

Таким чином, розглядаючи критерій результативності, до його складових варто віднести технологічну, політичну та адміністративну здійсненність, а також якість. Щодо останнього критерію, то його врахування після введення міжнародного стандарту ISO 9000, який стосується системи якості та управління якістю в організаціях, перетворюється в Україні на звичайну норму управлінської діяльності на всіх рівнях державного та муніципального управління. При цьому слід враховувати, що цей стандарт не стосується безпосередньо якості виробу (у нашому випадку – політичного рішення, державно-управлінського механізму його імплементації), таким він стає як результат застосування системи ефективного управління (у нашому випадку – як результат ефективного прийняття такого рішення та його ефективно імплементації). Саме таким чином ми пов'язуємо поняття якості політичних рішень та державно-управлінських механізмів їх імплементації з поняттям ефективності політичних рішень і державно-управлінських механізмів їх імплементації. Щодо якості, насамперед, ідеться про якість самих політичних рішень, а потім уже про якість державно-управлінських механізмів їх імплементації. На нашу думку, до критеріїв результативності слід ще додати ресурсну здійсненність, виділивши цей критерій з адміністративної здійсненності та залишивши в останньому все, що стосується оцінювання персоналу та його дій.

Серед основних державно-управлінських механізмів імплементації політичних рішень маємо: Конституцію України, нормативно-правові акти, вибори, референдуми, концепції, стратегії, реформи, державну політику, національні проекти, державні цільові програми, державний бюджет, регламенти.

Передусім, проаналізуємо чинну Конституцію України 1996 р. Про її якість свідчить той факт, що після внесення змін до Конституції України (2004 р.), у 2010 р. відбулося повернення до неї. Політичне рішення щодо внесення змін до Конституції України у 2004 р. виявилось неякісним (унаслідок недостатньої обґрунтованості, поспішності прийняття та явної спрямованості на задоволення ситуативних політичних інтересів) і несвоєчасним. Це повною мірою виявилось в процесі його імплементації, насамперед, унаслідок проблем його політичної та адміністративної здійсненності.

Нормативно-правові рішення фактично наявні в усіх державно-управлінських механізмах імплементації політичних рішень. В одних випадках вони роблять політичні рішення легітимними (створення органів державної влади, призначення або звільнення їх керівників, призначення судів, територіальні зміни, утворення спеціальних економічних зон тощо), а в інших – створюють підставу для їх подальшої реалізації (визначення дат проведення виборів, референдумів, затвердження концепцій, стратегій, проголошення реформ, державної політики та визначення їх засад, національні проекти, державні цільові програми, державний бюджет, регламенти). Уже цей факт свідчить про важливість забезпечення їх результативності, ефективності, якості.

Нормативно-правових актів велика кількість. Наприклад, на щотижневому засіданні Кабінету Міністрів України тільки постанов приймають від кількох до кількох десятків. Результативність, ефективність, якість розроблення та імплементації нормативно-правових актів залежать від їх відповідності національним інтересам держави, обраного державного курсу, стратегії та політики влади (політична здійсненність), сучасної світової практики, оперативності реагування на виникнення суспільних проблем, своєчасності, продуманості, достатньої узгодженості із зацікавленими сторонами, доброї технологічної підготовки апарату з урахуванням сучасних принципів і технік нормотворчості та нормозастосування (адміністративна й технологічна здійсненність), їх підтримки населенням країни.

Концепції, як правило, передують прийняттю нормативно-правових (закони, постанови) актів, стратегій, реформ, національних проектів, державної політики, державних цільових програм та містять головну мету, основні цілі, пріоритетні напрями й етапи їх реалізації. Вони значною мірою визначають концептуальні засади, а відтак, і результативність, ефективність та якість наступних політичних рішень і їх імплементації. Саме тому концепції потрібно розробляти на принципах узгодженості інтересів усіх зацікавлених сторін, відкритості, прозорості, участі із залученням усіх зацікавлених сторін, найбільш масштабні та важливі з них мають широко обговорювати фахівці та громадськість. Затвердження концепцій свідчить про визнання владою доцільності розроблення та реалізації зазначених документів з погляду очікуваної результативності (технологічної, політичної й адміністративної здійсненності), ефективності та якості.

Стратегії конкретизують політичні ідеї й рішення щодо розвитку держави та її різних сфер, галузей, регіонів, територій на довгострокову перспективу (5 і більше років), переводячи їх у цілі, пріоритети, визначаючи сильні й слабкі місця, можливості та загрози їх реалізації. Розроблення стратегій в Україні останніми роками набуло системного характеру й пов'язано із запровадженням стратегічного планування як інструмента перспективного прогнозування та планування на всіх рівнях державного управлін-

ня. Інструментарій і технології стратегічного планування достатньо відпрацьовані, нормативно закріплені в низці положень (наприклад, у Методичних рекомендаціях щодо формування регіональних стратегій розвитку, затверджених наказом Мінекономіки України від 29.07.2002 р. № 224 [6]), що дає змогу говорити про його технологічну здійсненність. Якщо відсутність стратегій розвитку на регіональному та місцевому рівні скоріше свідчить про недостатню політичну здійсненність, то якість тих з них, що вже розроблені й впровадженні, значною мірою залежить від адміністративної здійсненності.

Стратегії національного рівня можуть бути проголошені у формі національних доктрин. Наприклад, Указом Президента України "Про Національну доктрину розвитку освіти" від 17.04.2002 р. № 347/2002 з метою визначення стратегії та основних напрямів дальшого розвитку освіти в Україні затверджено Національну доктрину розвитку освіти. Очікуваними її результатами були: перехід до нового типу гуманістично-інноваційної освіти; істотне зростання інтелектуального, культурного, духовно-морального потенціалу особистості та суспільства; потужні позитивні зміни в системі матеріального виробництва й духовного відродження, структурі політичних відносин, побуті та культурі [8].

Реформи є радикальним засобом зміни суспільних відносин. Їх проводять, якщо ці відносини не відповідають потребам суспільства, суттєво відстають порівняно з передовими країнами світу або погіршуються порівняно з попередніми періодами в самій країні, гальмують розвиток відносин з іншими державами світу, країни, системи владних відносин, сфер суспільної діяльності, галузей, регіонів, територіальних утворень. Україна має досвід проведення конституційної реформи 2004 р., політичної реформи, адміністративної реформи (1998–2004 рр.).

Щодо реальної оцінки результативності, ефективності та якості проведення реформ і їх наслідків, то її, як показує наведений приклад, можна зробити тільки на основі певного накопиченого практичного досвіду. З 2010 р. керівництвом країни започатковано шлях послідовних, комплексних реформ у різних сферах суспільних відносин: конституційній (повернення президентсько-парламентської форми правління з метою зміцнення вертикалі виконавчої влади), політичній (зміна та подальша демократизація виборчої системи), адміністративній (упорядкування системи органів виконавчої влади, скорочення державного апарату, реформа державної служби), судовій (упорядкування системи судової влади, підвищення рівня контролю за її діяльністю), економічній (зміни податкового законодавства, задіяння ринкового механізму землекористування тощо), соціальній (зміна пенсійного законодавства, захист інших непрацевдатних і малозабезпечених верств населення тощо) тощо.

Політичні рішення щодо визначення засад внутрішньої й зовнішньої політики можуть бути прийняті у формі закону або постанови Верхо-

вної Ради України, а щодо забезпечення її здійснення – у вигляді постанов, розпоряджень та доручень Кабінету Міністрів України.

Основним інструментом реалізації державної політики є державні цільові програми, що ініціюються та розробляються для реалізації її пріоритетних цілей і завдань. Оцінювання державної політики за критеріями результативності, ефективності та якості є складовою підходу аналізу державної політики, який забезпечує її обґрунтовані розроблення й впровадження. Таке оцінювання передбачає послідовне з'ясування: досвіду попереднього застосування державної політики в певній сфері чи галузі суспільної діяльності; ступінь дотримання отриманих результатів запланованим; наявність позитивного результату її застосування для різних категорій зацікавлених осіб, населення; наявність позитивних змін у сфері чи галузі управління; причин її успіху за різними цільовими напрямками реалізації; можливість модифікації політики на підставі урахування досвіду її застосування; а також інтерпретацію отриманих результатів з погляду їх практичного впливу на ситуацію в обраній сфері чи галузі управління; розроблення можливих рекомендацій щодо внесення змін до політики; новий вибір політики та програмних заходів з її реалізації, що логічно закріплюють і розвивають отримані результати [4].

Розроблення та впровадження державних цільових програм унормовано Законом України "Про державні цільові програми" від 18.03.2004 р. № 1621-IV [10]. Відповідно до ст. 6 цього Закону, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, Національна академія наук України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські ради, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації можуть ініціювати розроблення державної цільової програми, розробляти та проводити громадське обговорення концепції програми. На нашу думку, закон є якісним документом, в якому визначено види державних цільових програм, етапи їх розроблення та виконання, повноваження органів державної влади у сфері розроблення й виконання державних цільових програм, механізм імплементації відповідно до затвердженого урядом порядку розроблення та виконання державних цільових програм.

Практика розроблення й впровадження державних цільових програм показує, що цим законом і відповідним порядком забезпечені їх технологічна та адміністративна здійсненність. Проблемність є в політичній здійсненності, оскільки вона залежить від тих цілей та завдань, з якими приходять у владу політичні сили, та в забезпеченні ефективності таких програм, що значною мірою залежить від політичної волі й достатності задіяних у них ресурсів, а також у ресурсній здійсненності. Остання певною мірою компенсується щорічною актуалізацією завдань програми, виключенням з них тих, що не забезпечені достатніми ресурсами.

Державний бюджет є комплексним системним політичним документом, основним фінансовим механізмом держави, який узагальнює її бюджетні витрати на рік. Заходи, передбачені іншими політичними документами, будуть реалізовані, якщо їх фінансування передбачено Державним бюджетом. Тому останній можна вважати найважливішим політичним рішенням, а його реалізацію, відповідно, основним фінансовим державно-управлінським механізмом імплементації цих рішень.

На якість державного бюджету вказує його збалансованість, обґрунтоване формування дохідної частини з урахуванням реальних можливостей держави, включення до витратної частини фінансування в достатньому обсязі пріоритетних завдань держави на поточний рік (вибори, референдуми, реформи, концепції, стратегії, державні політики, національні проекти, державні цільові програми тощо). З певною часткою припущення можна стверджувати: якщо бюджет прийнято та повністю виконано, відбулися помітні позитивні зрушення в провідних сферах суспільного життя, то він був результативним (технологічно, політично та адміністративно здійсненим), ефективним і якісним, оскільки виконав своє основне завдання бути рушійним механізмом розвитку країни.

Регламенти засідань органів державної влади (Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України тощо) є організаційно-технологічними державно-управлінськими механізмами, які забезпечують певні процедури (процеси) прийняття державних, у тому числі політичних і державно-управлінських рішень. Як правило, таким процедурам притаманна висока технологічна та адміністративна здійсненність. Водночас можливі проблеми політичної здійсненності внаслідок демократично передбачених процедур колективних голосувань, необхідної квоти тощо.

IV. Висновки

Таким чином, аналіз практики підвищення ефективності державно-управлінських механізмів імплементації політичних рішень дає змогу визначити певні підходи до цього питання.

По-перше, необхідно виважено підходити до вибору форми політичного рішення, забезпечити її адекватність завданню, яке воно вирішує.

По-друге, можна рекомендувати логічну схему (послідовність) імплементації політичних рішень (нормативно-правові акти, стратегії, реформи, державна політика, національні проекти, державні цільові програми, Державний бюджет), яка сприяє забезпеченню їх якості, результативності та підвищенню ефективності, а саме: вибір державно-управлінських механізмів імплементації політичного рішення; вибір їх форми; розроблення, обговорення та прийняття концепції для обраної форми; розроблення, обговорення, прийняття та реалізація обраної форми державно-управлінських механізмів імплементації політичного рішення; контроль за реалізацією обраної форми державно-управлінських механізмів імплементації політичного рішення; оцінювання результатів імплементації політичних рі-

шень за критеріями результативності (технологічної, політичної, адміністративної, ресурсної здійсненності), ефективності та якості.

По-третє, на результативність та ефективність державно-управлінських механізмів імплементації політичних рішень впливає те, наскільки в цих рішеннях враховано чинники виникнення проблем державного управління, а саме: раціональний розподіл державної влади й державного управління по території держави; орієнтація державного управління на інтереси всіх класів, соціальних прошарків, професійних груп, національних і конфесійних структур суспільства; використання нових технологій управління, формуванні єдиної інформаційної системи державного управління з новим рівнем послуг; упорядкування норм поведінки, діяльності і системну взаємодію учасників управлінських процесів; динаміка організаційних відносин та необхідність постійної зміни організаційних структур під впливом економічних, соціальних і духовних інновацій та зміни цілей державного управління; залучення до державного апарату висококваліфікованих фахівців і розвитку їх навичок при здійсненні управлінської діяльності; зміцнення взаємозв'язків із суспільством і подолання відчуження державного апарату (влади) від громадян [4].

По-четверте, удосконалення самих політичних рішень за принципом адекватності політичних рішень та державно-управлінських механізмів їх імплементації.

По-п'яте, забезпечення результативності й ефективності регламентів прийняття таких рішень.

По-шосте, застосування підходу аналізу політики не тільки при розробці та впровадженні державних політик і державних цільових програм, а й при імплементації концепцій, стратегій, доктрин, реформ, національних проектів, Державного бюджету.

Список використаної літератури

1. Мірошніченко Ю. Демократичні механізми підготовки і прийняття державно-політичних рішень : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Юрій Романович Мірошніченко. – Київ, 2006. – 225 с.
2. Друк Ю. Модернізація державного управління в контексті реформування політичної системи : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01/ Ю. Друк. – Львів, 2008. – 20 с.
3. Абізов В. Політичне рішення: механізм прийняття [Електронний ресурс] / В. Абізов, В. Кремень. – 1995. – Вип. 40. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua>.
4. Браун М. Пол. Посібник з аналізу державної політики : пер. з англ. / М. Пол. Браун. – К. : Основи, 2000. – 243 с.
5. Проект Стратегії державної кадрової політики на 2011–2020 роки // Веб-портал Голодержслужби України станом на 08.09.2010 р.
6. Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку, затвер-

- джені наказом Мінекономіки України від 29.07.2002 р. № 224 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uazakon.com>.
7. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uazakon.com>.
8. Указ Президента України “Про Національну доктрину розвитку освіти” від 17 квітня 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uazakon.com>.
9. Конституція України [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
10. Закон України “Про державні цільові програми” від 18 березня 2004 р. № 1621-IV [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 25. – Ст. 352. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

Стаття надійшла до редакції 21.05.2013.

Туча В.В. Результативность и эффективность механизмов имплементации политических решений в государственном управлении

В статье анализируются параметры и характеристики эффективности и результативности внедрения механизмов имплементации политических решений в государственном управлении; определяются актуальные с точки зрения практики подходы, касающиеся повышения эффективности внедрения механизмов имплементации политических решений в государственном управлении.

Ключевые слова: государственное управление, государственно-управленческие решения, механизмы имплементации, подходы, политические решения, результативность, эффективность.

Tucha V.V. The effectiveness and efficiency of the mechanisms of implementation of policy decisions in the public administration

The parameters and characteristic of the mechanisms political decisions implementation in public administration effectiveness is analyzed; actual approaches of growth the effectively introduce of mechanisms political decisions implementation in public administration in practice aspect are determined.

Evaluation processes political and public administration has its own characteristics. They are connected with the fact that policy decisions at the state level, especially designed for long-term (strategy) and medium (public policy) perspective, have largely qualitative rather than quantitative. This leads to the fact that the development of specific measures for their implementation prior to determining the hierarchy of objectives, establishment of priorities, defining phases and tasks of implementation. All of these actions are multivariate and significant subjective component of administrative feasibility, and, therefore, accompanied by risk selection is not the best variant implementation of political decisions. As we move from higher to lower levels and reduction of their performance large proportion of these objectives transformed into quantitative objectives, allowing more clearly organize monitoring their performance (of course, if these goals allow their effective control).

Considering the criterion of effectiveness to its components include technological, political and administrative feasibility and quality. The concept of quality of policy-making and public management mechanisms for implementing associate with the concept of efficiency of policy-making and public management mechanisms for their implementation. As for quality, especially, it is about the quality of the policy decisions, and then also the quality of public-management mechanisms for their implementation. To performance criteria should be added the resource feasibility, highlighting the criterion of administrative feasibility and leaving the latter is related to assessment personnel and their actions.

Analysis of the efficiency of state-management mechanisms implementing policy decisions practice to determine the specific approaches to this issue. It should be a balanced approach to the choice of forms of political decisions to ensure its adequacy problem which it solves. A logic circuit (sequence) implementation of policy decisions, which contributes to their quality, effectiveness and efficiency can recommend: namely public choice and managerial mechanisms for implementation of political decisions, the choice of form, design, discussion and adoption of the concept for the selected shape, design, discussion, adoption and implementation of selected forms of public-management mechanisms implementing political decisions, monitoring of selected forms of public-management mechanisms implementing political decisions; evaluation results of the implementation of political decisions on performance criteria (technological, political, administrative, resource feasibility), efficiency and quality.

Effectiveness and efficiency of public-management mechanisms implementing policy decisions affect how these decisions into account factors of public administration problems arise. Improvements made policy decisions on the basis of the adequacy of policy-making and public management mechanisms for their implementation. It is necessary to ensure the effectiveness and efficiency of regulations such decision and policy analysis approach, not only in the development and implementation of public policies and state programs, but also in the implementation of concepts, strategies, doctrine, reform of national projects e. c. t.

Key words: approaches, effectiveness, implementation mechanisms, political decisions, public administration, public decision.

УДК 351.83

А.Л. Шевцов

здобувач

Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентіві України

ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

У статті розглянуто теоретичні підходи до визначення поняття “інформаційне забезпечення”, з’ясовано функції інформаційного забезпечення державного регулювання міграційних процесів та запропоновано напрями підвищення ефективності їх державного регулювання.

Ключові слова: міграція, міграційні процеси, державне регулювання, інформаційне забезпечення, інформаційна політика.

I. Вступ

Зростаюча роль інформаційного фактора характерна не тільки для міграційних процесів – це об’єктивна реальність нашого часу. У сучасному суспільстві інформація набуває значення основного капіталу. Сучасна соціальна система висуває все більш серйозні вимоги до існуючих інформаційних потоків. При прийнятті будь-якого рішення вже необхідно аналізувати у багато разів більше об’єктивної інформації. При цьому оперативність використання інформації підвищить ефективність управлінської діяльності. На сьогодні актуальним є завдання швидкого приросту інформаційно-освітнього потенціалу, тобто не інформації взагалі, а можливості використовувати достовірну інформацію на всіх стадіях прийняття рішень як у державному управлінні, так і в науці, у виробництві та побуті.

Створення оптимальної системи державного регулювання міграційними процесами є предметом наукових досліджень багатьох науковців. Ряд проблем впливу держави на міграційні процеси досліджено в працях таких дослідників, як О. Авен, Г. Атаманчук, В. Герасименко, Н. Кірілова, Є. Макаренко, Н. Малікова, І. Романов, Л. Реснянська, У. Умнова, Б. Юськів та ін. Віддаючи належне їх науковим напрацюванням з цієї проблематики, слід зауважити, що дослідження з інформаційного забезпечення державного регулювання міграційних процесів в Україні ще не мають координованого і системного характеру.

II. Постановка завдання

Мета статті – визначити функції інформаційного забезпечення державного регулювання міграційних процесів та розробити пропозиції щодо підвищення ефективності їх державного регулювання.

III. Результати

Для реалізації завдань державного регулювання міграційних процесів важливе значення має інформаційне забезпечення. Як наголошує Г. Атаманчук, інформація є потужною силою управління свідомістю, поведінкою і діяльністю людей та їхніх структур. Вона свою справу робить і поза держав-

ним управлінням, а часто й на противагу йому. Треба вчитися запроваджувати і реалізовувати інформацію і в державному апараті [1].

Поняття “інформаційне забезпечення” в радянській і пострадянській науці та практиці активно використовувалося в рамках реалізації концепції автоматизованих систем управління і у зв’язку з комп’ютерною обробкою інформації [2; 3]. Виділення інформаційного забезпечення серед інших видів забезпечення автоматизованих систем управління – технічного, програмного, організаційного – давало змогу спеціально акцентувати увагу на особливостях забезпечення даними соціально-економічних процесів, які підлягали автоматизації чи комп’ютеризації.

На противагу цьому, у західній науці поняття “інформаційне забезпечення” спеціально не виділялося і не виділяється, про що свідчить відсутність аналогічного загальноприйнятого терміна. Найближчим до нього є поняття інформаційної підтримки (information support), яке, однак, не є самостійним, а виступає скоріше пересічним елементом менеджерських технологій, не обов’язково комп’ютеризованих. Однак це не означає, що інформаційним аспектам у західній науці і практиці приділяється менша увага.

Але чіткого й однозначного розуміння змісту інформаційного забезпечення на сьогодні не вироблено. Типовим прикладом може слугувати трактування інформаційного забезпечення в сучасному енциклопедичному Інтернет-словнику: 1) забезпечення фактичними даними управлінських структур; 2) використання інформаційних даних для автоматизованих систем управління; 3) використання інформації для забезпечення діяльності різних споживачів (організацій, учених, художників, письменників, журналістів тощо) [4].

Потрібно відзначити, що більшість дослідників навіть не намагаються дати визначення “інформаційне забезпечення”. Так, чимало авторів, зазначаючи в заголовку своїх матеріалів “інформаційне забезпечення”, у самому тексті підміняють його такими поняттями, як “інформація”, “методи опрацювання інформації”, “засоби масової інформації”, “преса” тощо. Таким чином, під інформаційним забезпеченням розуміють сукупність організаційно-технічних за-

ходів або дій, спрямованих на вироблення інформації, достатньої або необхідної для прийняття управлінських рішень, що звучує його лише до одного аспекту – організаційного [1; 3; 5]. У цьому виявляється певна проблема інформаційного забезпечення.

На думку Б. Юськіва, під інформаційним забезпеченням державної міграційної політики слід розуміти цілеспрямовану діяльність зацікавлених суб'єктів, пов'язану зі збором, фіксацією, обробкою, накопиченням, зберіганням і використанням відомостей, повідомлень, будь-яких інших даних, необхідних для повноцінного й ефективного функціонування цих суб'єктів з метою реалізації політики держави в галузі управління міграційними процесами. У конкретному випадку інформаційне забезпечення може реалізуватися у формі державної інформаційної політики з відповідного кола проблем [6, с. 258].

Насиченість і якість інформаційного простору в міграційній сфері суттєво визначається якістю інформаційної політики держави в цій сфері. Тому, враховуючи зростаюче значення інформації в сучасному суспільстві, яке часто називають інформаційним, обов'язковою умовою ефективного державного регулювання міграційних процесів стає відкрита й об'єктивна інформаційна політика в цій сфері. Інформаційну політику необхідно розглядати як систему цілеспрямованих комунікативно-інформаційних дій.

На нашу думку, інформаційною політикою у сфері державного регулювання міграційних процесів є діяльність держави щодо підтримання балансу між інформаційними потребами мігрантів, інших учасників міграційного процесу та можливостями різних джерел надання інформації. Сьогодні цей баланс явно порушений. Населення, що готується до переселення, вже бере участь у ньому і потребує повної, достовірної та своєчасної інформації про кінцевий пункт міграції та умов переміщення до нього. Разом з тим високоякісної інформації потребує сторона, яка приймає мігрантів.

Часом інформаційний простір суттєво сприяє прагненню людини до переселення. Потенційний мігрант може не мати високої мотивації до переїзду зі свого постійного місця проживання, але під впливом інформаційного фактора в нього може істотно посилитися потреба в переселенні. Під впливом ЗМІ, інформації, що передається друзями, родичами, знайомими, люди можуть приймати рішення про переїзд з так званих помилкових причин. Людина здатна виїхати з насидженого місця, боячись того, що "скоро тут буде дуже погано".

Державі поки не вдається створити умови, що сприяють формуванню об'єктивних, реалістичних інформаційних потоків у міграційній сфері. Інформаційні стереотипи, що створюються стихійною політикою ЗМІ, підсилюють соціально-психологічне напруження між мігрантами та населенням. Сучасна політика ЗМІ в основному показує образ мігранта як якогось небезпечного для "нормального" суспільства

суб'єкта, що потребує заборон або особливого контролю з боку правоохоронних органів.

Інформаційна політика української держави у сфері міграції зараз не має чітких обрисів. Поки ми спостерігаємо лише окремі фрагментарні дії зі створення умов для висвітлення тих чи інших уривків із загальної, постійно змінюваної міграційної картини.

Найбільш успішна, на наш погляд, модель інформаційної політики в регулюванні міграційних процесів, має бути спрямована на створення умов для отримання мігрантом повної картини можливостей переселення та постійного проживання в конкретному місці. Сьогодні одним із найважливіших напрямів інформаційної політики у сфері міграції мають стати житло і зайнятість. Необхідно, щоб будь-яка людина, що бажає змінити місце проживання, могла отримати оперативну інформацію про стан ринку житла і зайнятості в будь-якому регіоні країни. Найчастіше мігрант, уже прийнявши рішення про переселення, ще не уявляє, чим буде займатися на новому місці.

На думку російського соціолога І. Романова, інформаційне забезпечення міграційної політики має будуватися на таких принципах, як: достовірність інформації про особливості проживання на конкретній території; об'ємність і повнота інформації (висвітлення всіх позитивних і негативних особливостей території майбутнього заселення); доступність і відкритість інформаційних матеріалів у міграційній сфері; багаторівневість і багатоканальність інформаційної політики (відповідність стилю і змісту інформаційних матеріалів запитам різних соціальних груп; подача інформаційних матеріалів з використанням усього спектра каналів комунікації); врахування чинного законодавства в міграційній галузі [7, с. 27–28].

Як вказує І. Романов, інформаційне забезпечення міграційної політики виконує роз'яснювальну, інформативну та ідеологічно-пропагандистську функції [7, с. 30].

При науковому підході до реалізації роз'яснювальної функції мігранти та інші учасники міграційного процесу можуть одержати найбільш повне й адекватне уявлення про причини і наслідки міграційних процесів, про можливості найбільш успішної адаптації на новому місці тощо. Такий підхід дасть змогу багатьом мігрантам уникнути недоцільних переселень, легше адаптуватися на новому місці.

Роз'яснювальна функція також реалізується у сфері підготовки кадрів для органів державного регулювання міграційних процесів. Сьогодні сфера підготовки кадрів для системи державного регулювання міграції розвинута досить слабо і практично ще не склалася як повноцінний освітній інститут. При цьому потреба в кваліфікованих керівниках і виконавцях у сфері міграційної політики наростає разом з посиленням ролі міграції в соціально-економічному розвитку країни.

Розглядаючи функції інформаційної політики як частину державного регулювання мігра-

ційних процесів, ми виявляємо досить широкий спектр інформаційного впливу на міграцію.

Так, інформативна функція інформаційної політики спрямована на надання мігрантам довідкової, аналітичної інформації про умови й можливості переселення, проживання і зайнятості в конкретних територіях. На сьогодні виконання цієї функції не має системної основи, має епізодичний характер. В основному мігранти черпають інформацію з випадкових джерел, від своїх знайомих, друзів і близьких, з власних спостережень. З боку держави інформаційна допомога, до якої звертаються мігранти при переселенні, в основному зводиться до отримання правових знань стосовно умов переїзду, набуття громадянства або реєстрації на новому місці проживання. Інформацію про особливості проживання (географічні, соціально-економічні, культурні умови) і зайнятості в місці поселення мігранти, як правило, отримують самостійно через родичів, друзів і знайомих або через ЗМІ.

На нашу думку, найбільш успішна модель інформаційного забезпечення державного регулювання міграційних процесів має містити спеціальні джерела довідкового й аналітичного характеру, здатні надати мігранту без зайвих витрат чітку інформацію за рядом основних розділів: географічного; соціально-економічного (можливості і умови зайнятості, варіанти вирішення побутових питань, якість соціального захисту й соціального життя в цілому, культурні особливості регіону тощо); правового; адміністративного (характеристика всіх гілок влади в місці поселення тощо).

У напрямі реалізації ідеологічної функції інформаційної політики в регулюванні міграційних процесів необхідно спочатку визначитися із самою ідеєю розвитку держави та її суспільства. Можливо взяти за основу ідею вдосконалення якості життя до параметрів раціонального суспільства, описану академіком Н. Моїсеєвим [8, с. 30]. Ідея раціонального суспільства може стати базовою цінністю інформаційної політики в регулюванні міграції. Ідеологічна функція інформаційної політики здатна надати можливість багатьом мігрантам знайти розуміння сенсу свого переселення. Осмислення переселення в ключі суспільної ідеології є однією з головних умов ефективної міграції не тільки для держави, але й для самого переселенця.

Відомо, що в деяких випадках переселення (в основному молодіжні) визначаються прагненнями до так званих помилкових цінностей, підлеглим моді, престижу проживання в тій чи іншій місцевості. До помилкових мотивів належить також прагнення до переселення через можливість виключно матеріального збагачення. Нерідко люди виїжджають, навіть маючи нормальний матеріальний достаток і соціально-психологічний комфорт. Тягне їх, як правило, прагнення до ще більшого поліпшення свого матеріального становища.

Ідеологічна функція інформаційної політики може виступати як профілактика недоцільних

переїздів, прагнень до них на хибних підставах. Ідеологія раціонального суспільства здатна закласти раціональну основу в переселення окремої людини, сім'ї, групи. Наведена в процесі інформаційної політики думка про те, що сенс людського життя у втіленні свого таланту й сприянні тим самим втіленню талантів інших може суттєво вплинути на причини та цінності міграції населення. Підтримка на інформаційному рівні міграції з метою набуття можливостей для застосування свого особистісного й соціального потенціалу, безсумнівно, надасть позитивний регулюючий ефект на міграційну ситуацію в країні і на стан суспільства в цілому.

Проводячи ідею про необхідність реалізації цільового підходу до регулювання міграційних процесів у розробці моделі інформаційної політики в міграції, ми вважаємо за необхідне акцентувати увагу, у першу чергу, на особливо значущих у геополітичному плані територіях. Території, що потребують припливу переселенців, мають бути в центрі уваги інформаційної політики.

Н. Малікова визначає ширший спектр соціальних функцій інформаційного забезпечення [9, с. 21]: гносеологічна, соціальної мобілізації, етнокультурної трансмісії, етнічної мобілізації, нормативно-правова, комунікаційна, координуюча, організаційно-управлінська, фрустрації, ідеолога пропагандистська, верифікації, прогностична, контрольна.

Однак, на нашу думку, значно перспективнішим виглядає підхід іншої російської дослідниці О. Умнової, яка виділяє не функції, а групи функцій інформаційного забезпечення міграційної політики: інформаційна група; нормативна (ідеологічна) група, організаційні функції і група посередницьких (медіальних) функцій [10, с. 1–63]. Спільним для них є сфера їхнього спрямування (соціальне середовище) і спільна мета – гомеостаз системи. Що стосується конкретних функцій, то ми впевнені: більшість із них визначаються в результаті аналізу ситуації, цілей і завдань політики.

Як зазначає О. Умнова, група інформаційних функцій виражає зміст державної інформаційної політики у сфері міграції та забезпечує створення "інформаційної бази" – сукупності фактів, які відображають подієву картину, їхня основна мета – створення в суспільстві знань, оцінок, норм для використання в повсякденному житті, взаємодії між державою і громадянським суспільством, узгодження державних інтересів країни й інтересів державних суб'єктів. Від ступеня адекватності "картини життя" реальності залежить точність і повнота "порядку денного" політики [10, с. 30].

Група інформаційних функцій дає змогу політиці виступати потужним каталізатором діалогу культур, завдяки чому відбувається обмін культурною інформацією в історико-філософському та історико-літературному контексті, інтенсифікуючи тим самим соціальний процес [11, с. 70]. Зокрема, одним із центральних завдань цієї групи є спрямованість на формуван-

ня через ЗМІ позитивного ставлення громадської думки до легальних мігрантів, їхньої максимальної адаптації (як прояв адаптивної функції) і неприпустимості нелегальної міграції.

Відбір і найповніше охоплення інформацією аудиторії визначає якість інформованості громадян. Проте оцінка інформованості має даватися не стихійно, а під впливом етики, знань і за умови свідомого спрямування на мінімізацію шкідливих наслідків стихійної міграції й нормалізації суспільного життя. Тоді інформаційна функція, а отже, інформованість “як найважливіша когнітивна компонента свідомості значною мірою раціоналізує ставлення громадян до соціально-політичних процесів, впливає на рівень компетентності громадської думки і стимулює соціальну активність” [12, с. 17].

До групи інформаційних функцій належить пропагандистсько-агітаційна функція, що являє собою поєднання діяльності з поширення фундаментальних ідей, що стають основою масової свідомості, і конкретних дій, що активно формують окремі позиції аудиторії. Частиною цієї функції є культурно-освітня складова.

Друга група функцій – нормативна (ідеологічна) – виявляється, згідно з пропозицією О. Умнові, у тому, що інформаційне забезпечення державної міграційної політики відображає відповідальність за процес соціалізації особи, засвоєння нею соціального досвіду, знань, норм, ідеалів, сформованих суспільством або соціальною групою, де перебуває особа. Сюди ж належать звичаї і традиції, етикет і моральні устої, закони й конституційні акти – усе, що в сукупності утворює більш складні комплекси – право, мораль, ідеологія. Морально-правові компоненти функцій пов’язані з виробленням й ухваленням моральних, правових та інших норм для вирішення нагальної соціальної проблеми і є відображенням порядку впровадження політики та управління нею. Комплексність цих функцій ускладнюється галузевим розмаїттям проблематики, наприклад, проблем інформаційного та міграційного законодавства, питань правотворчості [10, с. 30].

Третя група – організаційних функцій – спрямована, на думку дослідниці, на управління політикою як сукупністю матеріальних відносин і надання дієвості інформаційним функціям. Вона включає функції впливу на об’єкти політики і за своїм значенням для соціального простору належить до макрорівня. До цієї групи належать система формування та використання інформаційних ресурсів, інформаційно-телекомунікаційна інфраструктура, науково-технічний і виробничий потенціал, необхідний для формування інформаційно-телекомунікаційного простору, ринок інформаційних і телекомунікаційних засобів, інформаційних продуктів і послуг тощо.

Група посередницьких (медіальних) функцій – це основна група. Роль інформаційного забезпечення міграційної політики виявляється саме у встановленні зв’язків між структурами суспільства. Вона дає можливість різним соціальним групам спілкуватися одна з одною, на-

лагоджувати контакти. Посередництво ЗМІ дає змогу мінімізувати негативні наслідки міграції і для мігрантів, і для місцевого населення. У зв’язку з цим особливого значення набуває політика як інструмент управління суспільством. Функція артикуляції інтересів, яка входить до цієї групи, має винятково важливе значення для організації діалогу, оскільки орієнтована на публічне представлення різних поглядів підходів до вирішення загальнодержавних завдань, висунення критичних і конструктивних пропозицій. Ця функція пов’язана з функцією інтеграції, призначеної для збереження культурної спадщини, національних традицій, зміцнення соціальних зв’язків і перешкоджання руйнівним наслідкам конфліктів.

Необхідно, щоб кожна група функцій одержувала належну реалізацію за допомогою функцій державних органів, тобто мала чітку і швидко вертикальну прохідність управлінських дій. Причому таку “прохідність”, за якої б управлінські дії, ініційовані центральними державними органами, не могли деформуватися під час руху вниз, а належно диференціювалися і конкретизувалися [1, с. 126].

IV. Висновки

На наш погляд, підвищення ефективності інформаційного забезпечення державного регулювання міграційних процесів сьогодні може бути досягнуто завдяки врахуванню таких положень:

- достовірність переданої інформації про особливості проживання в конкретній території;
- об’ємність і повнота інформації (необхідно вивчати й показувати всі переваги та недоліки території переселення);
- доступність і відкритість інформаційних матеріалів у міграційній сфері;
- багаторівневості і багатоканальності інформаційної політики (стиль і зміст інформаційних матеріалів мають відповідати запитам різних соціальних груп; подача матеріалів повинна вестися з використанням максимальної кількості комунікативних каналів);
- інформація має будуватися з урахуванням чинного законодавства у міграційній сфері;
- інформація повинна мати консультативний і розвивальний характер;
- необхідно, щоб мігрант отримував не лише довідковий матеріал за зробленим ним запитом, але й міг також ознайомитися з різними аналітичними дослідженнями, що стосуються переселення і проживання на конкретній території.

Список використаної літератури

1. Атамчук Г. Информационное обеспечение государственного управления [Электронный ресурс] / Г. Атамчук // Наша власть. – 2006. – № 2. – Режим доступа: <http://www.nashavlast.ni/archive/2006/02/index.htm>.
2. Авен О.И. Что же такое АСУ? / О.И. Авен. – М. : Наука, 1981. – 176 с.
3. Герасименко В.А. Основы информационной грамоты / В.А. Герасименко. – М. : Энергоатомиздат, 1996. – 320 с.

4. Энциклопедический словарь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://abc.informbureau.com>.
5. Макаренко Є.А. Інформаційно-аналітичне забезпечення зовнішньої політики: теоретичні та прикладні аспекти / Є.А. Макаренко // Актуальні проблеми міжнародної інформації. – Рівне, 2001. – С. 33–48.
6. Юськів Б.М. Глобалізація і трудова міграція в Європі : монографія / Б.М. Юськів. – Рівне : Видавець О.М. Зень, 2009. – 479 с.
7. Романов И.А. Государственное регулирование миграционных процессов в современной России : автореф. дис. ... д-ра соц. наук : 22.00.08 / И.А. Романов ; Академия управления МВД России. – М., 2006. – 41 с.
8. Моисеев Н.Н. Универсум. Информация. Общество / Н.Н. Моисеев. – М. : Устойчивый мир, 2001. – 200 с.
9. Маликова Н. Парадоксы информационного обеспечения этносоциальных проблем миграции / Н. Маликова // Миграция и информация / под ред. Ж. Зайончковской ; Центр изучения проблем вынужденной миграции в СНГ. – М., 2000. – С. 11–31.
10. Умнова Е.Ю. Государственная информационная политика в области современной миграции населения : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / У.Ю. Умнова ; Ставропольский гос. ун-т. – Ставрополь, 2005. – 169 с.
11. Кирилова Н.Б. Медиакультура: от модерна к постмодерну / Н.Б. Кирилова. – М. : Академический Проект, 2005. – 448 с.
12. Реснянская Л.Л. Двусторонняя коммуникация: методика организации общественного диалога / Л.Л. Реснянская. – М. : Пульс, 2001. – 48 с.

Стаття надійшла до редакції 20.03.2013.

Шевцов А.Л. Информационное обеспечение государственного регулирования миграционных процессов

В статье рассмотрены теоретические подходы к определению понятия “информационное обеспечение”, выяснены функции информационного обеспечения государственного регулирования миграционных процессов и предложены направления повышения эффективности их государственного регулирования.

Ключевые слова: миграция, миграционные процессы, государственное регулирование, информационное обеспечение, информационная политика.

Shevtsov A. Information support of state regulation of migration processes

The article deals with theoretical approaches to the definition of “information management”, defines the functions of information for government regulation of migration and suggests directions increase efficiency of state regulation of them.

The growing role of the information factor is not limited to migration – is the objective reality of our time. In modern society, information becomes important capital. Modern social system imposes more severe requirements to the existing information flows. When making any decision has to analyze many times more objective information. Thus the efficiency of use will increase the efficiency of management. Today is the actual problem of rapid growth of information and educational potential, that is not information at all, and the ability to use the most accurate information at all stages of decision-making in government, and in science, manufacturing, and life.

Information policy of the Ukrainian state migration is not clear shape. So far we have seen only a few fragmentary action to create the conditions for coverage of certain passages of the total, constantly changing migration pattern.

The most successful, in our view, the model of information policy in regulation of migration processes should be aimed at creating conditions for migrant complete picture opportunities relocation and residence in a particular place. Today one of the most important areas of information policy in the field of migration should be housing and employment. It is essential that anyone wishing to relocate can get the latest information about the state of the housing market and employment in every region of the country. Most migrant already deciding on relocation, still can not imagine what will engage in a new place.

In our view, increasing the efficiency of information for government regulation of migration processes can now be achieved by taking in account the following provisions:

- *The reliability of the transmitted information about the features of living in a particular area;*
- *depth and completeness of the information (to learn and show the advantages and disadvantages of resettlement areas);*
- *The availability and transparency of information materials in the field of migration;*
- *Multilevel bahatokanalnist and Information Policy (style and content of information materials to meet the needs of different social groups, feed materials must be carried out using the maximum number of communication channels);*
- *Information should be based on existing legislation in the field of migration;*
- *Information should wear consultative and developmental nature*
- *Need to migrant received not only made reference to their request, but could also see various analytical studies relating to relocation and living in a particular area.*

Key words: migration, migration, government control, information management, information policy.

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 35.01:18

С.Б. Жарая

доктор наук з державного управління, доцент
Вінницький обласний інститут післядипломної освіти педагогічних працівників

В.А. Малюська

кандидат наук з державного управління, доцент
Національна академія державного управління при Президентові України

ОСОБЛИВОСТІ ДУХОВНО-ЦІННІСНОЇ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ ГАЛУЗИ “ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ”

У статті розглянуто особливості підготовки фахівців у вищих навчальних закладах засобами православного підходу та з використанням надбання православної традиції. Акцентовано увагу на підготовці фахівців галузі державного управління та механізмах співпраці держави й Української православної церкви в освітньому просторі.

Ключові слова: Українська православна церква, духовно-ціннісні орієнтири, православна традиція, державне управління, духовна освіта, світська освіта.

I. Вступ

Для формування суспільства необхідне формування базисних основ, на яких можлива подальша діяльність суспільного устрою. Такими засадничими параметрами повинна стати духовність громадян і державного устрою. На сучасному етапі державотворення важливою є актуалізація духовних цінностей, які є фундаментом для суспільства та сфери державного управління. Апробовані й застосовані методики формування етичних основ потребують доповнення та якісного підходу з урахуванням напрацьованого досвіду. Етичні основи й моральний підхід функціонують як безумовно необхідні складові суспільних процесів та явищ, однак вони є лише однією зі складових формування духовно-ціннісного підходу до здійснення орієнтування особистості. Вимога докорінного реформування сучасного освітнього простору пов'язана з ідеєю повернення до головного принципу розвивальної педагогіки – пріоритету духовно-виховних цінностей над матеріально-економічними. Ця ідея традиційно міститься в релігійних та культурологічних напрямках філософії освіти. Її розвивали педагоги, які орієнтувалися на традиційні для нашого суспільства наукові основи педагогічного мистецтва. Так, К. Ушинський писав: “Ми сміливо висловлюємо переконання в тому, що вплив духовний – головне завдання виховання, яке набагато важливіше, ніж розвиток розуму загалом та наповнення голови пізнаннями”.

II. Постановка завдання

Мета статті – визначити основні проблемні аспекти духовно-ціннісної підготовки фахівців галузі “Державне управління” та надати реко-

мендації щодо поліпшення процесу підготовки в цьому напрямі.

III. Результати

Для України XXI ст. в контексті розвитку суспільства важливим є духовний розвиток з його складовими, особливої актуальності набуває цей аспект у контексті підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Духовності, як і багатьох предметів та дисциплін, необхідно навчати, оскільки при формуванні особистості все більшого значення та актуальності набуває духовно-ціннісна компонента. Поряд із цим на сучасному етапі становлення та розвитку особистості в суспільстві та державі продовжує розвиватись хибне уявлення про секуляризовану людину, яка ігнорує духовні підвалини (основи) свого буття. На думку представників класичної педагогіки, психології та медицини, провідних вітчизняних та міжнародних експертів у цих сферах, у людини існує глибина потреба в трансцендентному, в існуванні Вищого Добра та Справедливості. І це не випадково, оскільки у своєму історичному розвитку людина постає, перш за все, як homo religiosus. Тому виховання – це, насамперед, передавання наступним поколінням традиційної духовної ієрархії цінностей, завдяки яким сформовані найкращі здобутки вітчизняної культури [1].

ООН назвало XXI ст. “Століттям людини”. Людина перетворюється на реального суб'єкта свого життя. У цьому сенсі перед освітою постає завдання не лише інтелектуального розвитку випускника навчального закладу, оволодіння ним необхідними знаннями та компетенціями, а й формування духовно-стимулювальних засад його подальшого життєвого шляху.

У Концепції національного виховання студентської молоді зазначено, що "Роль держави в національному вихованні полягає в координації зусиль усіх інститутів суспільства, забезпеченні єдності та пріоритету загальнодержавних і національних інтересів. Національне виховання – це система поглядів, переконань, ідеалів, традицій, звичаїв, створена впродовж віків українським народом і покликана формувати світоглядні позиції та ціннісні орієнтири молоді, яка реалізується через комплекс відповідних заходів. Відповіддю на виклики сучасного світу має стати національне виховання студентської молоді, котра формуватиме ядро української інтелігенції на основі національної ідеї.

Національна ідея консолідує суспільство, сприяє виробленню активної життєвої позиції молодій людині, становленню її як особистості. Національний характер виховання полягає у формуванні людини як громадянина України незалежно від її етнічного та соціального походження, віросповідання й передбачає створення спільноти самодостатніх людей, які об'єднують національною ідеєю та оберігають свої цінності й свободи [2].

Глобальний простір, у який інтегрується наша студентська молодь, передбачає засвоєння надбань культури різних народів. Тому постає потреба в здатності студентської молоді до входження у світовий соціокультурний простір за умови збереження української національної ідентичності. Національне виховання має стати фундаментом становлення світогляду молоді людини, на якому формуються фахові знання та професійна відповідальність. У Концепції акцентовано також увагу на принципах національного виховання, а саме:

1. Єдності навчальної та виховної діяльності – консолідації студентства та науково-педагогічних працівників у єдину академічну спільноту, об'єднану спільною мораллю та ідеями.

2. Послідовності, системності й наскрізності – привнесенні виховних аспектів у всі форми освітнього процесу, зв'язок виховання із життям, трудовою діяльністю народу та продуктивною працею.

У цьому контексті важливою складовою разом з навчальною функцією є питання духовно-стимулювального виховання. Духовно-стимулювальне виховання – педагогічно організований і цілеспрямований процес сприяння духовному становленню та зростанню особистості, опанування й прийняття нею цінностей, що мають ієрархічну структуру відносин, укорінені у тисячолітній спадщині християнської культури. У цьому контексті важливим є фактор духовності та стимулювання до духовного розвитку. Для цього викладачеві необхідно комплексно застосовувати весь арсенал педагогічних прийомів, який становить основу педагогічної майстерності, і виявляти особистісно орієнтовані складові власного характеру та поведінки для наочної регламентації й переконання в необхідності духовно-ціннісних орієнтирів та стимулювання до їх удосконалення й розвитку.

Акцентування в цьому аспекті повинно бути здійснено на духовно-ціннісний розвиток та необхідність примноження духовних і ціннісних чеснот шляхом власного духовного вдосконалення та розвитку. Орієнтиром для зростання в духовно-ціннісному напрямі повинні стати фундаментальні цінності, апробовані світовим суспільством протягом історії. У сучасному секуляризованому світі дедалі більшого значення набуває матеріальна складова розвитку суспільства. Але кожна людина як особистість усвідомлює необхідність та потяг до вищих ідей. Для цього варто враховувати історію держави, яка тривалий час спиралась на християнську культуру та християнські цінності.

Духовно-стимулювальне виховання є важливою функцією навчального процесу навіть при здобутті другої вищої освіти чи в системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, оскільки питання виховання й розвитку духовних цінностей у людині потребує постійного акцентування уваги на них. І не зайвим буде приділення максимальної уваги при підготовці державних службовців питанню духовно-ціннісних орієнтирів як фундаментальній складовій підготовки державних службовців для їх професійної діяльності. Духовний простір освітнього середовища – простір ціннісної взаємодії суб'єктів виховання: слухачів, науково-педагогічних працівників вищого навчального закладу (внутрішній простір), органів державної влади (зовнішній простір) на засадах двохтисячолітньої християнської культури та цивілізації.

У цьому контексті актуалізується питання системи духовно-освітнього виховання та розвитку, яка полягає у: всебічному сприянні створенню пізнавального середовища у формуванні духовного світогляду та зростанню якісно освіченої, високодуховної, творчої особистості шляхом вивчення найкращих зразків досвіду вітчизняного благочестя. Крім того, не менш важливим є прищеплення базових принципів традиційних чеснот християнської культури, які історично сформувались на тлі святоотецького передання й освячені прикладом особистого вчинку видатних співвітчизників [4].

З питанням духовно-освітнього виховання пов'язані принципи, які становлять концептуальні засади системи поглядів організації освітнього простору державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. До них належать:

1. Принцип соціально-педагогічного партнерства суб'єктів духовного вдосконалення (науково-педагогічних кадрів, органів державної влади, структур освітнього спрямування: державні інституції, громадські організації, церковні організації та церковні інституції).

2. Принцип соціального запиту до свідомого аксіологічного вдосконалення, на постійне духовне становлення та зростання особистості в освітньому просторі підготовки перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування.

Саме таке становлення та вдосконалення, щоб бути ефективним, повинно мати запит у державних службовців, осіб місцевого самоврядування, науково-педагогічних працівників, їх родини, оточення, суспільства, держави.

3. Принцип культуровідповідності, що базується на ідеї створення культуровідповідного середовища, необхідності духовно обґрунтованого становлення та зростання особистості державно-службовця як носія вітчизняної культури.

4. Принцип популяризації історичних зразків позитивних високодуховних вчинків та духовного орієнтування у сфері державної служби й місцевого самоврядування.

5. Принцип поширення високих вимог духовного буття на простір повсякденного життєвого побуту державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

6. Принцип пріоритету виховного компонента перед навчальним процесом, передбачає присутність постійної оцінки духовного значення набутих знань та сформованих компетенцій і здійснення експертизи та експертної оцінки знань, які надаються, так і надання знань слухачам крізь призму духовно-ціннісного підходу.

7. Принцип концентричності. Основна виховна ідея повинна бути стрижневим компонентом на всіх освітніх етапах з постійним розкриттям і заглибленням у розуміння змісту.

8. Принцип універсальності. Передбачає можливість на базі сформованого духовного світогляду ознайомлення та аналітичного порівняння з іншими релігіями й ідеологіями, релігійно-філософськими системами, досягненнями сучасної культури та науки.

9. Принцип естетизації життя особистості державного службовця. Організація духовно спрямованого розвитку емоційного світогляду державного службовця.

Для досягнення мети, яка полягає в розвитку духовних цінностей на основі християнської культури, необхідним є врахування аксіологічного змісту виховання духовної свідомості особистості державного службовця.

Зміст виховання концентрується навколо базових національних цінностей. У педагогічному контексті кожна з них формулюється як питання, поставлене особистістю до себе самої. Це виховне завдання, на вирішення якого спрямована навчально-виховна діяльність. Кожна з базових цінностей, педагогічно визначена як питання перетворюється на виховне завдання. Базові цінності не локалізовані в змісті окремого навчального предмета, форми або виду освітньої діяльності. Вони пронизують весь спектр навчальних планів та дисциплін. Також цей підхід повинен бути притаманний усьому навчальному процесу, процесу професійного функціонування особистості державно-службовця, розкривати всю її багатоплановість та розмаїтість завдань.

Система базових національних цінностей створює смислову основу простору духовно спрямованого розвитку особистості. У цьому просторі в міру формування духовної культури людини по-

ступово нівелюються бар'єри між окремими предметами, між професійною діяльністю й сім'єю, школою та суспільством, школою й життям.

Наступною складовою поряд з духовно-стимулювальним становленням та вихованням є питання духовно розвивального виховання, яке є педагогічно організованим процесом сприяння всебічному становленню й зростанню людини на засадах християнських цінностей, формування в неї таких рис духовної свідомості, як:

1. Почуття (сумління, обов'язку, віри, відповідальності, патріотизму).

2. Індивідуального духовного обличчя (терпіння, послуху, смиренності, цнотливості).

3. Особистої позиції (здатності розрізнати добро й зло, прояву самовідданої любові, готовності до подолання життєвих випробувань).

4. Духовно зумовленої поведінки (готовності до служіння людям і Батьківщині, проявів духовної розсудливості, милосердя, доброї волі).

Всі вищезазначені структурні складові сприяють формуванню та розумінню того, що для розвитку й примноження духовних цінностей необхідним є введення в систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців й осіб, посадових осіб місцевого самоврядування спеціальної дисципліни духовно-ціннісного спрямування. Ця дисципліна матиме не віровчительний, а культуротворчий характер, що не суперечить Конституції України та нормативно-правовим актам українського законодавства. Тому в цьому контексті виникає об'єктивна необхідність духовно-ціннісної підготовки фахівців за декількома напрямками. Також важливими складовими є підготовка викладачів, слухачів та здобувачів наукових ступенів за духовно-ціннісними напрямками.

Для формування духовної сфери необхідною є наявність чітких орієнтирів, які формують духовно-ціннісний простір. Такими орієнтирами повинні стати цінності християнського світу, які пропонує Церква. Водночас необхідним є концептуальне бачення питання православно орієнтованого розвитку суспільства. Ця концепція складається з п'яти складових: духовність, культура, політика, економіка, державне управління. У цьому аспекті духовність формує всі інші складові, а державне управління є фактором стримування та противага. Важливою в цьому контексті є співпраця держави та Української православної церкви.

Як стверджує академік РАН В. Локтіонов, "істинне моральне виховання існує лише в тісній і нерозривній єдності з релігійною освітою й вихованням, і ні про будь-яке моральне виховання поза релігією не може бути й мови" [5].

IV. Висновки

Необхідність духовно-ціннісної підготовки пов'язана з тим, що суспільство, яке орієнтується на матеріальні блага та нехтує духовними цінностями, може себе знищити. Водночас дотримання й орієнтування на духовно-ціннісний підхід та християнську етику, положення якої відображають адекватний стан існування суспільства й звертають увагу людини до вічних чеснот, сприятимуть гармонійному розвитку суспільства.

Дотримання духовних істин на основі християнської культури та етики допоможе ліквідувати й уникнути багатьох проблем суспільства, які на сьогодні є тягарем та суспільним навантаженням. Повернення до духовно-ціннісних орієнтирів повинно сприяти формуванню якісно нового типу людини, людини духовно-ціннісної, на основах християнської культури, цінності якої відображають загальнолюдські цінності вищого порядку.

Список використаної літератури

1. Блекки Дж.С. О самовоспитании нравственном, умственном, физическом / Джон Стюарт Блекки // Учит. газета. – 1992. – 11 февр. – С. 18.
2. Ильин Е.Н. Путь к ученику / Е.Н. Ильин. – М. : Просвещение, 1998. – 224 с.
3. Иоанн Сан-Францисский, архиеп. Что такое культура? / Иоанн Сан-Францисский, архиеп. // Избранное. – Петрозаводск : [б. и.], 1992. – 145 с.
4. Матюшкин А.М. Проблемные ситуации в мышлении и обучении / А.М. Матюшкин. – М. : Педагогика, 1972. – 207 с.
5. Протоієрей Микола Макар. Форми взаємодії духовної та світської освіти в сучасних умовах: перешкоди та перспективи / Труды Київської Духовної Академії. – 2009. – № 11. – С. 267–271.

Стаття надійшла до редакції 08.04.2013.

Жарая С.Б., Малюська В.А. Особенности духовно-ценностной подготовки специалистов отрасли “Государственное управление”

В статье рассматриваются особенности подготовки специалистов в высших учебных заведениях средствами православного подхода и с использованием православной традиции. Акцентировано внимание на подготовке специалистов отрасли государственного управления и механизмах сотрудничества государства и Украинской православной церкви в образовательном пространстве.

Ключевые слова: Украинская православная церковь, духовно-ценностные ориентиры, православная традиция, государственное управление, духовное образование, светское образование.

Zhara S.B., Malyus'ka V.A. Features spiritually-valuable training industry "Public Administration"

In the article the considered features of preparation of specialists are in higher educational establishments by facilities of orthodox approach and with the use of acquisition of orthodox tradition. Attention is accented on preparation of specialists of industry of state administration and to the mechanisms of collaboration of the state and Ukrainian Orthodox Church in educational space.

For forming of society a necessity is forming of base bases which subsequent activity of framework of society is possible on. Such the spirituality of citizens and political system must become zasadnichimi parameters.

On the modern stage of creation of the state important is actualization of spiritual values which are foundation for society and sphere of state administration. Approved and the applied methods of forming of ethics bases need addition and high-quality approach taking into account the produced experience.

Ethics bases and moral approach function as constituents of public processes and phenomena are sure needed, however much they are only one of constituents of forming spiritually valued to going near realization of orientation of personality. The requirement of native reformation of modern educational space contacts with the idea of returning to main principle of developing pedagogics – to priority spiritually educate values above materially economic.

This idea is traditionally contained in religious and kulturologic directions of philosophy of education. The indicated idea was developed by teachers which was oriented on traditional for our society scientific bases of pedagogical art.

For Ukraine of XXI age in the context of development of society important is spiritual development with his constituents, the special actuality is tested by this aspect in the context of preparation, retraining and in-plant training civil servants.

To spirituality as well as it is necessary to teach many objects and disciplines, as at forming of personality of all greater value and actuality acquires spiritually valued component. Next to it on the modern stage of becoming and development of personality in society and state an erroneous picture continues to develop of the secularized man which ignores spiritual foundations (bases) of the life.

In opinion of representatives of classic pedagogics, psychology and medicine, leading domestic and international experts, in these spheres, a man has a deep requirement in transcendent, in existence of Higher Good and Justice. And it non-random, as in the historical development a man appears, foremost, as homo religiosus.

Therefore education – it in the first turn, transferrableness of traditional spiritual hierarchy of values which the best achievements of domestic culture are formed due to a next generation.

XXI age of UNO named “Age of man”. A man grows into the real subject of the life. In this sense before education the task of not only intellectual development of graduating student of educational establishment, capture, by necessary knowledges and jurisdictions them but also forming appears spiritually stimulant principles of him subsequent vital way.

Key words: Ukrainian Orthodox Church, spiritually valued, orthodox tradition, state administration, spiritual education, society education.

АВТОРИТЕТ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ: РЕЗУЛЬТАТИ Й АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕННЯ

У статті подано результати дослідження авторитету державних службовців. Визначено найбільш важливі якості, що притаманні особистості державного службовця; чинники, що заважають або сприяють досягненню авторитету. Це допомогло виявити прояви гуманістичних мотивів у їх управлінській діяльності, а також розуміння державними службовцями необхідності визначення нового набору цінностей, орієнтацій, правил і норм поведінки людства, що актуалізуються в сучасному суспільстві.

Ключові слова: авторитет, якості, чинники, державні службовці.

I. Вступ

Перехідний етап розвитку сучасного українського суспільства зумовлює необхідність у професіоналах з високим рівнем компетентності в будь-якій сфері життєдіяльності, особливо в галузі державного управління. Тож згідно з реаліями сучасного українського суспільства йому необхідні етично надійні та психічно стійкі керівники, що здатні до постійного цілісного самовдосконалення, які активні й відповідальні в суспільних справах, які авторитетні, яким довіряють.

Звернення до проблеми авторитету спостерігається з давніх часів, у своїх працях її розглядали Дж. Віко, Г. Гегель, К. Гельвецій, Т. Гоббс, І. Кант, Л. Фейєрбах, Ф. Енгельс, М. Вебер, Х. Гадамер, М. Шелер, Ю. Хабермас та ін. Проблеми авторитетних форм соціальних відносин досліджували українські вчені-класики, а саме: Г. Сковорода, В. Антонович, М. Драгоманов, М. Грушевський, М. Хвильовий, В. Липинський та ін. На сьогодні визначено чимало традицій розуміння феномену авторитету та виокремлення низки напрямів у цій галузі, а саме: філософському, соціологічному, культурологічному, політологічному, соціопсихологічному. Так, філософсько-теоретичний аспект дослідження феномену авторитету базується на традиційному концепті, за яким авторитет – це форма і результат соціальної взаємодії (В. Богданов, Т. Бондаренко, Г. Вептруска, І. Єфремов, Л. Завірюха, А. Комина, І. Салабеков, В. Солдатов та ін.). У політичній науці авторитет розглядають як близьке до влади явище, осмислюють його з позицій лідерства особистості (Г. Дідух, Дж. Джонс, Х. Джерард, Дж. Картрайт, О. Єгорова-Гатман, О. Кобилянська, О. Лабковська, А. Лисюк, Б. Новожилов та ін.). Соціопсихологічний аспект дослідження авторитету представляють такі вчені, як: Е. Фромм, Ю. Неймер, М. Кушнарьов, К. Павлиця, Ю. Стьопкін та ін. Ця грань вивчення авторитету актуалізується сьогодні, оскільки новітні тенденції суспільного розвитку засвідчують динамічність психічних процесів у людини, які істотно впливають на сприйняття та розуміння нею

суспільно-політичної реальності й мотивують її поведінку у сфері публічної діяльності. Відповідно актуалізувалася необхідність проведення дослідження, яке надало можливість зафіксувати реальні позиції державних службовців щодо феномену авторитету.

II. Постановка завдання

Мета статті – подати результати дослідження, у якому з'ясовано думки, погляди, позиції державних службовців щодо такого предмета, як авторитет.

III. Результати

Для досягнення поставленої мети розроблено опитувальник. Під час проходження курсів підвищення кваліфікації в групах начальників (завідувачів) відділів (управлінь) освіти районних державних адміністрацій і міськвиконкомів; заступників начальників (завідувачів) відділів (управлінь) освіти районних державних адміністрацій і міськвиконкомів, а також спеціалістів відділів (управлінь) освіти районних державних адміністрацій і міськвиконкомів (без виділення профілю) проведено опитування. Усього в опитуванні взяли участь 163 респонденти. Вікова структура опитаних (рис. 1) складається з наймолодшої групи державних службовців, а саме: спеціалістів відділів (управлінь) освіти районних державних адміністрацій і міськвиконкомів (без виділення профілю), віком до 25 років, що в дослідженні репрезентована 6%. Цю групу державних службовців становили особи, які закінчили вищі навчальні заклади декілька років тому. Молоді державні службовці, віком від 26 до 30 років, які вже мають хоча й невеликий досвід роботи, становили 16% респондентів. Більше ніж половина (51%) опитаних – державні службовці віком від 31 до 49 років. Найстаршу й більш досвідчену групу державних службовців, віком понад 50 років, становила група начальників (завідувачів) і заступників начальників (завідувачів) відділів (управлінь) освіти районних державних адміністрацій і міськвиконкомів (26%) (рис. 1).

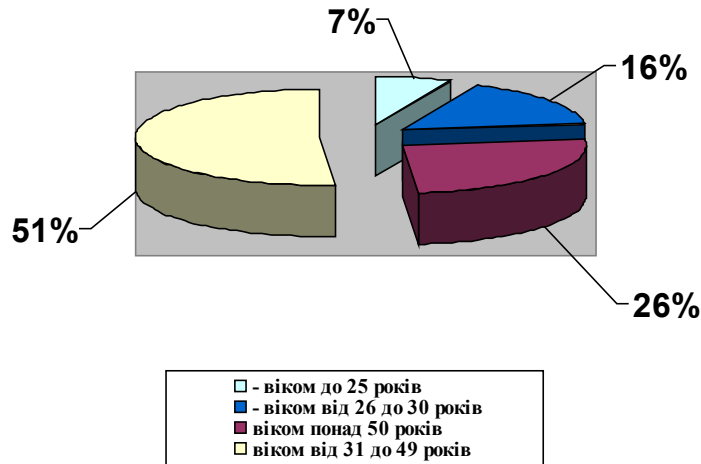


Рис. 1. Вікові групи державних службовців

Очевидно, що найбільшу частину опитаних становили державні службовці віком від 31 до 49 років. Опитування здійснювали очно, письмово із застосуванням методу спостереження та порівняльного аналізу відповідей. У результаті спостереження й опитування зафіксовано 163 інтеракції, що в процесі опрацювання згруповано й узагальнено. Одне із перших запитань, запропонованих респондентам, стосувалося особистісної задоволеності своєю роботою. Досить велика частка (45%) респондентів не змогли надати однозначну відповідь, зокрема ті, хто цілком або частково задоволений, наше дослідження виявило близько третини (39%), водночас частка незадоволених становила 16%. Такий рівень задоволеності роботою свідчить, що багато державних службовців не мають цілісного позитив-

ного відчуття від того, що роблять. А це, у свою чергу, може свідчити про наявність внутрішнього особистісного конфлікту, вибір професії не за покликанням, низьку оплату праці, неадекватний соціально-психологічний клімат у колективі, поганий стан здоров'я тощо. На думку державних службовців, рейтинг факторів, що формують авторитет будь-якої людини, – це, насамперед, високий рівень компетентності особи (цю тезу підтримала більшість респондентів – 67%); по-друге, чесність – за цей фактор висловилося 63% опитаних. Вищенаведені обставини авторитету, на думку респондентів, є фундаментальними, і саме вони є його основою.

Застосовуючи метод ранжування, визначено самооцінку особистісних якостей державних службовців. Аналіз відповідей подано в табл. 1.

Таблиця 1

Результати ранжування самооцінки якостей державних службовців, %

| Ранг | Якості | % |
|------|----------------------|----|
| 1 | Відповідальність | 68 |
| 2 | Порядність | 52 |
| 3 | Добррозичливість | 50 |
| 4 | Працьовитість | 31 |
| 5 | Справедливість | 28 |
| 6 | Почуття гумору | 27 |
| 7 | Обов'язковість | 24 |
| 8 | Єдність слова і діла | 24 |
| 9 | Скромність | 21 |
| 10 | Самокритичність | 19 |
| 11 | Комунікабельність | 18 |
| 12 | Совість | 18 |
| 13 | Тактовність | 14 |
| 14 | Хазяйновитість | 12 |
| 15 | Принциповість | 12 |
| 16 | Ініціативність | 10 |
| 17 | Розумність | 7 |
| 18 | Толерантність | 6 |
| 19 | Прагматичність | 1 |

Як бачимо, більшість респондентів на перші позиції поставили такі важливі якості особистості державного службовця, як: відповідальність, порядність, доброзичливість.

З діаграми на рис. 2 можна з'ясувати, яким саме особистісним якостям віддають перевагу ті чи інші вікові категорії державних службовців.

Як видно з діаграми, для всіх вікових категорій значущими є такі чинники, як: високий рівень компетентності особистості державного службовця. Їх рейтингові показники коливаються від 70% (для респондентів віком 31–49 років) до 57% (для респондентів віком старше 50 років).

Відомо, що в усі часи актуальним є питання про те, яка особистість є авторитетною для тієї чи іншої людини. Відповідно до наведеної тези було поставлене таке запитання респондентам. Результати рейтингу “взірців для наслідування” подано на рис. 3.

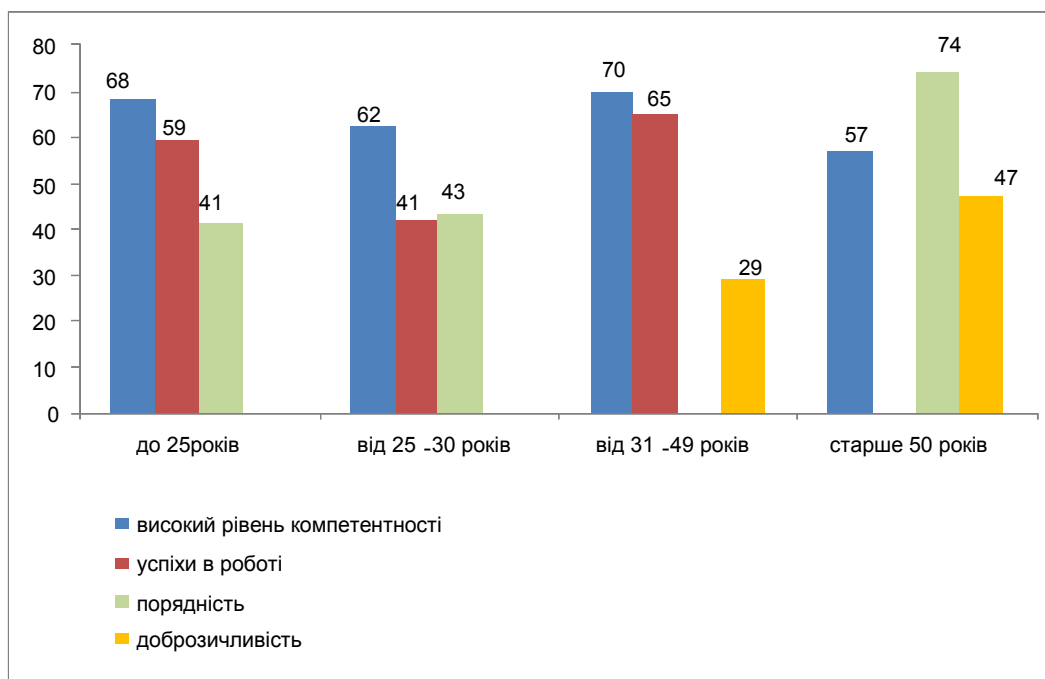


Рис. 2. Ранжування державними службовцями власних якостей залежно від віку

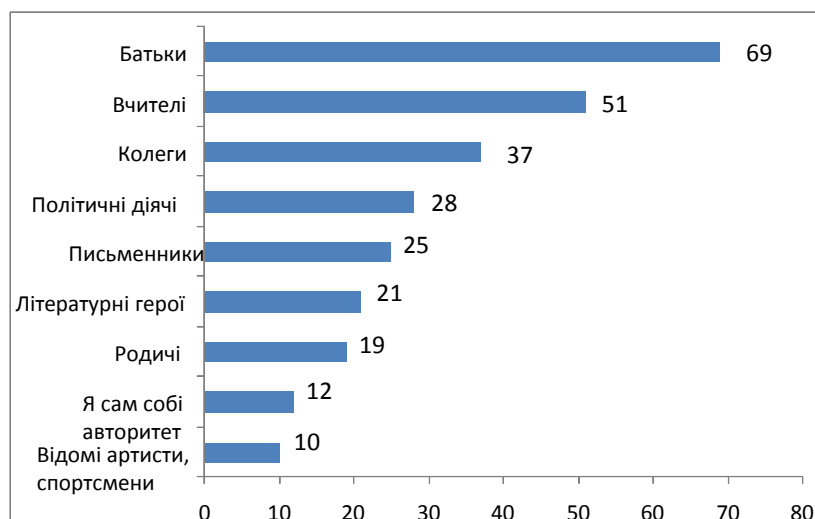


Рис. 3. Постаті й категорії людей, які є авторитетом для державних службовців, %

Як видно з діаграми, незаперечними авторитетами для більшості респондентів є батьки та вчителі. Останнє місце в рейтинговому переліку дісталось відомим артистам і спортсменам. Аналіз одержаних відповідей дав змогу скласти рейтинг якостей, що є значущими в

авторитетних для державних службовців людях (табл. 2).

Нижче на рис. 4 подано особистісні якості авторитетних людей, що є значущими для різних вікових груп державних службовців.

**Перелік значущих якостей в авторитетних
для державних службовців людях, %**

| Ранг | Якості | % |
|------|----------------------|----|
| 1 | Чесність | 68 |
| 2 | Відповідальність | 53 |
| 3 | Доброзичливість | 45 |
| 4 | Єдність слова і діла | 43 |
| 5 | Справедливість | 37 |
| 6 | Працьовитість | 30 |
| 7,5 | Розумність | 23 |
| 7,5 | Почуття гумору | 23 |
| 9 | Тактовність | 18 |
| 10 | Організованість | 15 |
| 11 | Комунікабельність | 14 |
| 12 | Совість | 12 |
| 13 | Скромність | 13 |
| 14 | Толерантність | 11 |
| 15 | Самокритичність | 10 |
| 16 | Хазяйновитість | 9 |
| 17 | Принциповість | 8 |
| 18 | Ініціативність | 5 |
| 19 | Прагматичність | 1 |

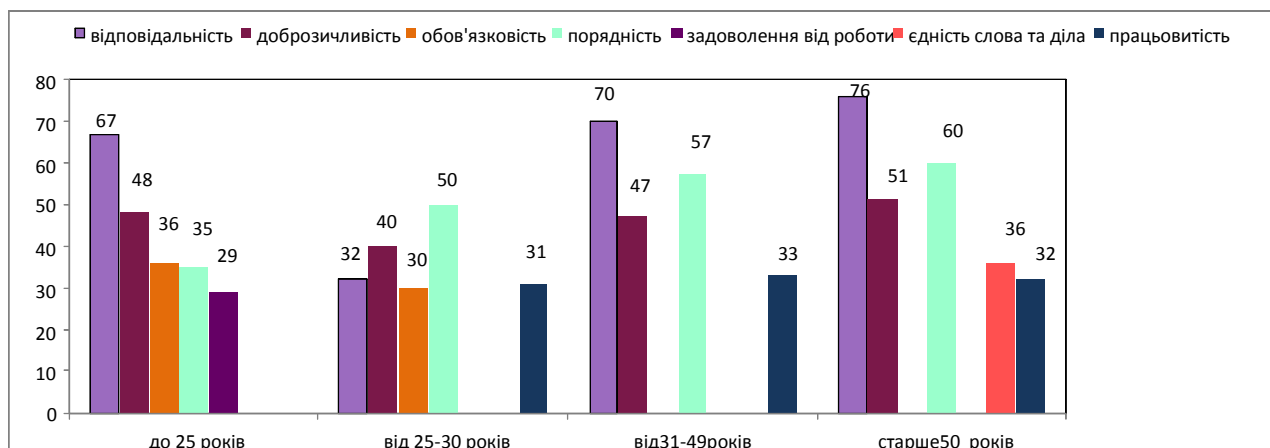


Рис. 4. Якості, що поцінуються державними службовцями різних вікових груп в авторитетних людях, %

Як видно з діаграми, найбільш значущі якості для всіх вікових категорій державних службовців – “відповідальність” та “доброзичливість”.

У процесі опитування поставлено завдання визначити чинники, що сприяють підвищенню авторитету державних службовців (табл. 3), а також ті, які заважають його зростанню (рис. 5).

Таблиця 3

**Чинники, що сприяють підвищенню авторитету
державних службовців, %**

| № | Чинники | % |
|----|---|----|
| 1 | Довіра до державних службовців | 71 |
| 2 | Позитивні риси характеру | 67 |
| 3 | Високий рівень професійної компетентності | 60 |
| 5 | Переконливі досягнення в роботі | 36 |
| 6 | Здоровий соціально-психологічний клімат у колективі | 21 |
| 7 | Вдало обрана професія | 20 |
| 8 | Стабільна сім'я | 18 |
| 9 | Справедлива оцінка вашої роботи керівництвом | 14 |
| 10 | Особистісна привабливість | 12 |
| 11 | Яскраво виражені здібності | 7 |
| 12 | Наявність ділових зв'язків | 5 |

Як видно з табл. 3, з-поміж основних чинників, що сприяють формуванню авторитету державного службовця, респонденти називають довіру до державних службовців (71%), позитивні риси характеру (67%), високий рівень професійної компетентності (60%). Дещо мен-

ший відсоток припадає на такий важливий фактор, як переконливі досягнення в роботі (36%). У сприянні авторитету не останнє місце посідає здоровий соціально-психологічний клімат у колективі (21%), де працює державний службовець і вдало обрана професія (20%). Найменш

значущими чинниками, що сприяють підвищенню авторитету державних службовців, респонденти назвали наявність ділових зв'язків. Тож визначення чинників, що сприяють підвищенню авторитету державних службовців серед най-

ближчого оточення, надало можливість з'ясувати, які саме фактори заважають державним службовцям досягти бажаного рівня авторитету. Результати цього опитування подано на рис. 5.



Рис. 5. Фактори, що заважають державним службовцям досягти бажаного рівня авторитету, %

Як видно з діаграми, на першому місці фігурує такий фактор, як "дефіцит ділових зв'язків", що викликає деяке здивування, оскільки цей чинник уже визначався як такий, що сприяє підвищенню авторитету, однак там він займає останню позицію. Це свідчить про нестійкість цінностей, які панують у суспільстві загалом і в представників такої його категорії, як державні службовці.

IV. Висновки

Отже, дослідження надало можливість зафіксувати реальний стан думок, поглядів, позицій опитаних державних службовців. Однак очевидним є питання про відродження авторитету державних службовців. Поворот від модерного до постмодерного суспільства, що нині переживає в процесах змін Україна, наповнюється складними, суперечливими й різними за своєю сутністю явищами, які пов'язані з епохальною заміною європоцентричності на глобальну поліцентричність, соціоцентричність та антропоцентричність. Дедалі стверджують себе раціональність і гуманістичні мотиви в управлінській діяльності, що виявилось, можливо, ще не зовсім виразно в проведеному дослідженні. Цей факт можна пояснити несумісністю двох типів мислення – технологічного й гуманістичного, що призводить до пошуків і визначення нової ціннісної домінанти, з новим набором цінностей, орієнтацій, правил і норм поведінки людства. Одержані результати можуть стати в пригоді при вирішенні деяких проблем теоретичного та практичного характеру. Вважаємо, що інформація щодо проведеного дослідження може бути корисною при скла-

данні тематики спецкурсів, проведенні дискусій, круглих столів, ділових ігор у вищих навчальних закладах освіти з підвищення кваліфікації керівних кадрів державної служби.

Список використаної літератури

1. Авторитет. Управляемое уважение / Р. Чалдини // Психология влияния. – СПб., 1999. – 272 с. – С. 192–216.
2. Богданов В.С. Авторитет як предмет соціально-філософського аналізу: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. д-ра філос. наук / В.С. Богданов. – К., 1997.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [укр. і гол. ред. В.Т. Бусел]. – К.; Ірпінь, 2005. – 1728 с.
4. Добролюбов Н.А. О значении авторитета в воспитании / Н.А. Добролюбов // Избр. пед. соч. – М., 1952. – С. 131–154.
5. Лиотар Ж.Ф. Состояние постмодерна / Ж.Ф. Лиотар; пер. с фр. Н.А. Шматко. – М.: Институт экспериментальной социологии; СПб.: Алетейя, 1988. – 356 с.
6. Політична культура української еліти як суб'єктивний чинник розвитку суспільства (системно-синергетичний підхід) / Е.А. Афонін, С.О. Сибиряков // Формування й оновлення політико-управлінської еліти в сучасній Україні: зб. наук. праць / за заг. ред. М.І. Пірен. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – С. 101–122.
7. Фромм Э. Анатомия человеческой деструктивности / Э. Фромм; пер. с нем. Э. Телятниковой. – М.: АСТ: АСТ Москва, 2006. – 640 с.

Стаття надійшла до редакції 15.04.2013.

Новаченко Т.В. Авторитет государственного служащего: результаты и анализ исследования

В статье представлены результаты исследования авторитета государственных служащих. Определены наиболее важные качества, которые присущи личности государственного служащего; факторы, которые мешают или помогают в достижении авторитета. Это помогло выявить проявления гуманистических побуждений в их управленческой деятельности, а также понимание государственным служащими необходимости усвоения нового набора ценностей, ориентаций, правил и норм поведения человечества, которые актуализируются в современном обществе.

Ключевые слова: авторитет, качества, факторы, государственные служащие.

Novachenko T.V. The authority of the public servant: the results and analysis of research

The transitional stage of the development of modern Ukrainian society determines the necessity of professionals with high level of competence in any are of activity, especially in the field of state management. The refore, in accordance with the realities of modern times, it requires et hic al reliable and mentally stable leaders, capable of continuous holistic self-improvement, which are active and responsible in public Affairs, which auth or it ative and trusted. At the present time was a lot of traditions understanding the phenom on of the authority and these lection of a number of trends in this area, namely: philosophical, sociological, cultural, political science.

The article presents the results of the research authority of public servants. Identified the most important qualities that are inherent personality of a public servant; factors that hinder or help in the achievement of the authority. It also helped to identify manifestations of humanistic motives in their management activities. The understanding of the government officials of having to learn a new set of values, attitudes, rules and standards of behave our of mankind, which emerge in the modern society.

All took part in the survey 163 of the Respondent. Method of ranking was established, that the most important qualities of the personality of a public servant are: responsibility, decency, kindness. In disputable authority for the majority of respondents are parents and teachers. Identified the factors that hinder or help public servants in the achievement of the authority. This helped to identify manifestations of humanistic motives in the irmanagement activities. As well as understanding of government officials of having to learn a news et of values, attitudes, rules and standards of behaviour of man kind, which he merge in the modern society. The results obtained can be useful in solving some of the problems of the or etical and practical nature. Information regarding the study can be useful in compiling the subjects of special courses, discussions, roundtables, business games in institutions of higher education to improve the skill soft he managerial personnel and civil service.

Key words: prestige, quality, factors, government employees.

ЗБАЛАНСОВАНА СИСТЕМА ПОКАЗНИКІВ ЯК ЗАСІБ ТРАНСФОРМАЦІЇ СТРАТЕГІЇ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ В ОПЕРАТИВНІ ПЛАНИ НА ВСІХ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ РІВНЯХ ОБЛДЕРЖАДМІНІСТРАЦІЇ

У статті проаналізовано трансформацію стратегії у сфері якості в оперативну діяльність структурних підрозділів та співробітників облдержадміністрації (ОДА) за допомогою збалансованої системи показників (BSC). Обґрунтовано, що розшифровка стратегічних завдань в індивідуальних планах співробітників дає можливість чіткого оцінювання внеску кожного працівника в реалізацію стратегії ОДА у сфері якості та прив'язки системи преміювання до результатів співробітника в реалізації стратегії.

Ключові слова: загальне/всеохопне управління якістю (TQM), збалансована система показників (BSC), система управління якістю (СУЯ).

I. Вступ

Дослідники відзначають слабе розуміння персоналом своїх ролі та завдань у межах функціонування системи управління якістю (далі – СУЯ) в організації як одну з ключових причин невдач при впровадженні та тривалому функціонуванні СУЯ за принципами загального/всеохопного управління якістю (TQM). Подібна ситуація заважає активному залученню персоналу до СУЯ, що фактично порушує один з восьми базових принципів TQM.

Ця теза наочно підтверджується практикою впровадження СУЯ в апараті Запорізької облдержадміністрації, де протягом 2009 р. фактично було розроблено та впроваджено СУЯ на рівні основної документації, політики та цілей у сфері якості, однак стратегічні плани організації у сфері якості не відображено в оперативних планах структурних підрозділів й індивідуальних планах співробітників. Отже, функціонування СУЯ в апараті облдержадміністрації (ОДА) стало давати збій.

У процесі пошуку управлінських інструментів, які допомогли б подолати описану проблему, привертає до себе увагу збалансована система показників (BSC). Як показує світова практика використання BSC у комерційних організаціях, BSC ретранслює положення загальної стратегії до всіх структурних рівнів організації, у тому числі до рівня співробітника, як конкретні оперативні цілі (оперативний план) його діяльності в зоні його компетенції.

Цим зможе BSC бути корисною облдержадміністрації для ретрансляції положень стратегії у сфері якості в оперативні плани її структурних підрозділів та співробітників?

Окремо механізми та ефект від впровадження BSC в органах публічного управління в своїх працях розглядають Роберт Каплан (R. Kaplan), Девід Нортон (D. Norton) та Пол Нівен (P. Niven). Однак до сьогодні теорія та практика спільного

використання СУЯ та BSC, особливо у сфері публічного управління, недостатньо досліджені у фаховій літературі. У вітчизняній науковій літературі ця тема поки що не набула відображення. Зарубіжні дослідники, насамперед, Захирул Хокус (Z. Hoque), Хенрік Андерсен (H. Andersen), тільки починають формувати методологічну базу для спільного використання TQM та BSC, але переважно в комерційному секторі.

II. Постановка завдання

Мета статті – обґрунтувати, як BSC може сприяти конвертації положень стратегії у сфері якості в оперативну діяльність структурних підрозділів та співробітників облдержадміністрації, а отже, підвищити рівень сталості СУЯ в ОДА.

III. Результати

Для аналізу трансформації стратегії у сфері якості в оперативну діяльність структурних підрозділів та співробітників ОДА за допомогою BSC, необхідно побудувати модель планування стратегії у сфері якості у форматі BSC для облдержадміністрації, яка впровадила або впроваджує СУЯ. Алгоритм планування у форматі збалансованої системи показників наведено на рисунку.

Стратегія ОДА, відображена в BSC, відповідає положенням Політики у сфері якості. Цілі/завдання в BSC відображають Цілі/завдання ОДА у сфері якості на відповідний рік. Планові завдання та ініціативи BSC мають знайти своє відображення в річних планах ОДА на трьох рівнях організаційної структури:

- річному плані ОДА;
- річних планах структурних підрозділів ОДА;
- індивідуальних річних планах співробітників структурних підрозділів ОДА.

Критичні фактори успіху визначають, виходячи з аналізу стану взаємодії ОДА із зовнішнім середовищем, насамперед зі споживачами, внутрішніх процесів, структури та ресурсів організації.

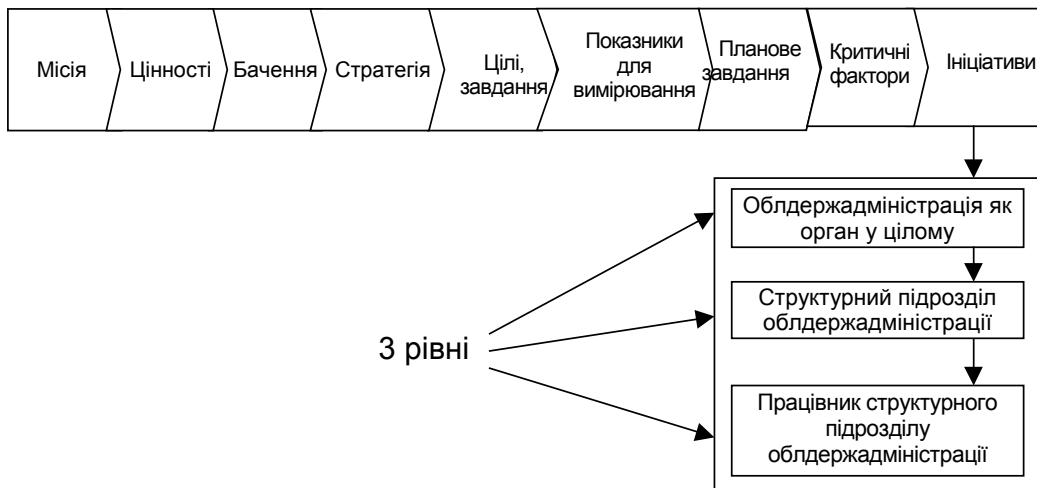


Рис. Алгоритм планування у форматі збалансованої системи показників в облдержадміністрації

Ініціативи являють собою конкретні дії щодо виконання планових завдань з урахуванням критичних факторів. На рівні ОДА в цілому вони можуть бути сформульовані у вигляді відповідних програм, проектів, які спрямовуються на досягнення цілей та нейтралізацію негативних складових відповідного критичного фактора успіху. При цьому має чітко простежуватися узгодження ініціатив усіх рівнів організаційної структури згори вниз. Фактично ініціативи організації мають бути розшифровані в ініціативах нижчого рівня. Структурні підрозділи беруть участь у реалізації ініціатив ОДА, відповідаючи за реалізацію окремих напрямів у межах проектів/програм згідно зі сферою їх компетенції. Тобто структурний підрозділ реалізує певну ініціативу ОДА в частині послуг у цілому або процесів у межах надання відповідної послуги, за які він відповідає. Співробітники відповідного підрозділу ОДА беруть участь у реалізації ініціатив організації в частині процесів та процедур у межах надання послуг, що належать до їх компетенції.

Модель карти BSC облдержадміністрації представлена в таблиці. Проаналізуємо, як ініціативи ОДА беруть реалізовані на рівні структурного підрозділу (далі – підрозділ), який відповідає за забезпечення доступу до публічної інформації (як правило, відділ або сектор у структурі апарату ОДА). Послуга, що надається структурним підрозділом, – “забезпечення права доступу громадян до публічної інформації” має дві складові: активний доступ (забезпечення розгляду запитів на інформацію) та пасивний доступ (забезпечення оприлюднення інформації).

Проаналізуємо детально послугу забезпечення розгляду запитів на інформацію. У межах першої ініціативи (комплекс заходів із ви-

вчення задоволеності споживачів згідно з Положенням “Про вивчення задоволеності споживачів” СУЯ ОДА та затвердженим планом у розрізі кожної послуги) на виконання першої мети підрозділ забезпечує:

- розробку анкети споживача для вивчення рівня задоволеності послугою;
- дотримання календарного плану проведення анкетування;
- розповсюдження та збір заповнених анкет споживачів (для неелектронної форми);
- аналіз результатів анкетування та підготовку пропозицій керівництву щодо покращення послуги;

Друга ініціатива (програма з підвищення кваліфікації персоналу ОДА в галузі комунікативних технологій) на виконання першої мети спрямована на зменшення негативного впливу критичних факторів, що викликані недостатнім володінням співробітниками адміністрації комунікативними технологіями. У межах цієї ініціативи співробітники структурного підрозділу братимуть участь у централізовано організованих в ОДА відповідних тренінгах та семінарах.

Перша ініціатива (комплекс заходів з перегляду процедур модернізації або коригування процесів надання послуги) у межах реалізації другої мети відобразатиметься в таких діях підрозділу:

- аналіз своєчасності фіксації нових вимог споживачів щодо послуги, підготовка пропозицій щодо вдосконалення механізму фіксації;
- аналіз наявності внутрішніх резервів у діючих процедурах модернізації та коригування послуги, підготовка пропозицій щодо вдосконалення таких процедур, особливо тих, де присутня взаємодія з іншими структурними підрозділами ОДА.

Таблиця 1

Модель планування стратегії у сфері якості у форматі BSC для облдержадміністрації (рівень адміністрації в цілому)

| Місія → | Цінності → | Бачення → | Стратегія → |
|---|---|--|--|
| Облдержадміністрація забезпечує дотримання конституційних прав та свобод громадян, соціально-економічний розвиток та здійснення виконавчої влади на території регіону | 1. Орієнтація на споживача 2. Прагнення максимальної доступності послуг, що надаються організацією 3. Прагнення максимальної ефективності (досягнення максимальних результатів при використанні мінімально можливого обсягу ресурсів) 4. Прагнення постійного вдосконалення/поліпшення організації (кваліфікації персоналу та інфраструктури, внутрішніх процесів, комунікації зі споживачами та іншими зовнішніми контрагентами тощо) | За п'ять років облдержадміністрація являтиме собою організацію з ефективною результат-орієнтованою системою управління, що динамічно розвивається, має високий рівень задоволеності споживачів та доступності послуг, які вона надає | 1. Налагодження та підтримка постійної комунікації з усіма категоріями споживачів шляхом вивчення їх думки щодо оцінювання якості послуг облдержадміністрації та вимог, які споживачі до них висувують 2. Своєчасна модернізація та розвиток послуг, що надаються облдержадміністрацією, з урахуванням вимог споживачів до відповідних послуг та забезпечення постійного поліпшення якості їх надання 3. Досягнення доступності послуг, що надаються облдержадміністрацією, для якомога ширшої аудиторії споживачів регіону 4. Оптимізація внутрішніх процесів надання послуг в облдержадміністрації з метою підвищення їх результативності та зменшення їх ресурсоемності 5. Активне впровадження інноваційних технологій та методів роботи для максимальної відповідності послуг облдержадміністрації сучасним вимогам споживачів, що стрімко змінюються |

Продовження табл. 1

| Цілі, завдання → | Показники для вимірювання → | Планове завдання → | Критичні фактори → | Ініціативи |
|--|---|--|--|--|
| <p>1. Проводити регулярне вивчення рівня задоволеності всіх категорій споживачів якістю послуг, що надаються облдержадміністрацією</p> | <p>1. Періодичність проведення заходів з вивчення задоволеності споживачів</p> <p>2. Частка охоплення всіх категорій споживачів заходами з вивчення задоволеності</p> <p>3. Задоволеність споживачів рівнем та формами комунікації з ОДА (відсоток задоволених)</p> | <p>Протягом року щокварталу проводити анкетування всіх категорій споживачів</p> <p>Збільшити протягом року на 10% частку споживачів, повністю задоволених комунікацією з ОДА</p> | <p>1. Небажання значної кількості споживачів витратити час на анкетування</p> <p>2. Низький рівень повернення споживачами анкет з відповідями</p> <p>3. Недостатнє володіння персоналом ОДА комунікативними технологіями для забезпечення якісної комунікації зі споживачем</p> | <p>1. Комплекс заходів із вивчення задоволеності споживачів згідно з Положенням «Про вивчення задоволеності споживачів» СУЯ ОДА та затвердженим планом у розрізі кожної послуги</p> <p>2. Програма з підвищення кваліфікації персоналу ОДА у галузі комунікативних технологій</p> |
| <p>2. Максимально скоротити необхідний час на модернізацію або коригування процесів надання послуг з моменту виявлення такої потреби з боку споживачів</p> | <p>1. Необхідний час на модернізацію або коригування процесів надання послуг (кількість робочих днів з моменту виявлення такої потреби до оновлення відповідних процесів)</p> <p>2. Задоволеність споживачів швидкістю реагування на потреби модернізації або корегування послуг (відсоток задоволених)</p> | <p>Протягом року скоротити на 10% середній необхідний час на модернізацію або коригування процедур надання послуг</p> <p>Збільшити протягом року на 10% частку споживачів, повністю задоволених швидкістю реагування ОДА</p> | <p>1. Слабкий рівень володіння населенням сільських районів інформаційними технологіями, що запобігає активному використанню електронного доступу до послуг ОДА</p> <p>2. Обмеженість обсягів бюджетного фінансування на масштабні програми перетворень</p> | <p>1. Комплекс заходів з перегляду процедур модернізації або коригування процесів надання послуги</p> <p>2. Комплекс заходів з покращення оперативного планування та перегляду норм навантаження персоналу з урахуванням пріоритетності питань</p> |
| <p>3. Розширити доступ споживачів, насамперед у сільських районах області, до послуг, що надаються облдержадміністрацією</p> | <p>1. Кількість точок у районах області, де можна замовити та отримати послуги в розрахунок на 5 тис. населення</p> <p>2. Задоволеність споживачів рівнем доступності послуг облдержадміністрації (відсоток задоволених)</p> | <p>Забезпечити протягом року збільшення на 15% кількості точок у районах області для замовлення та отримання послуг ОДА</p> <p>Збільшити протягом року на 10% рівень задоволеності споживачів доступністю послуг</p> | <p>1. Програма зі встановлення безкоштовних електронних кіосків доступу до офіційного сайту ОДА в адмінбудівлях та поштових відділеннях районних центрів і великих населених пунктах</p> <p>2. Кампанія з роз'яснення населенню районів принципів роботи е-кіосків</p> <p>3. Заходи із залучення інших джерел фінансування, крім обласного бюджету</p> | <p>1. Програма розвитку внутрішнього електронного документообігу та внутрішньої мережі (Інтранету) для структурних підрозділів ОДА</p> <p>2. Заходи із залучення інших джерел фінансування, крім обласного бюджету</p> |
| <p>4. Реорганізувати внутрішні процеси надання послуг для скорочення робочого часу та фінансових ресурсів, що на них витрачаються</p> | <p>Працездатність процесу (людино-годин)</p> <p>Собівартість процесу (грн)</p> | <p>Скоротити протягом року на 10% витрати робочого часу на базові внутрішні процеси надання послуг</p> <p>Скоротити протягом року на 5% собівартість внутрішніх процесів</p> | <p>1. Брак досвіду в керівників середньої ланки в ОДА щодо реорганізації управлінських процесів</p> <p>2. Обмеженість обсягів бюджетного фінансування на масштабні програми перетворень</p> | <p>1. Перегляд внутрішніх стандартів та процедур надання послуг</p> <p>2. Вивчення та впровадження кращих практик інших ОДА та органів місцевого самоврядування</p> <p>3. Програма розвитку внутрішнього електронного документообігу та внутрішньої мережі (Інтранету) для структурних підрозділів ОДА</p> |
| <p>5. Максимально перевести процедури замовлення та отримання послуг населенням в електронну форму за допомогою мережі Інтернет</p> | <p>Частка послуг, що надаються облдержадміністрацією населенню в електронній формі, від загальної кількості послуг облдержадміністрації (%)</p> | <p>Довести протягом року до 20% частку послуг, що надаються в електронній формі</p> | <p>1. Обмеженість обсягів бюджетного фінансування на масштабні програми перетворень</p> <p>2. Недостатній рівень володіння персоналом облдержадміністрації інформаційними технологіями</p> | <p>1. Комплекс заходів із запровадження замовлення та отримання послуг ОДА населенням через офіційний сайт ОДА</p> <p>2. Заходи із залучення інших джерел фінансування, крім обласного бюджету</p> <p>3. Програма з підвищення кваліфікації персоналу ОДА в галузі інформаційних технологій</p> |

Друга ініціатива (комплекс заходів з покращення оперативного планування та перегляду норм навантаження персоналу з урахуванням пріоритетності питань) у межах реалізації другої мети спрямована на зменшення негативного впливу критичного фактора перенавантаження персоналу поточними питаннями, що заважатиме швидкій реакції на потреби модернізації/ коригування послуг. У межах реалізації цієї ініціативи в підрозділі переглядатимуться положення про підрозділ, порядки, процедури й посадові інструкції щодо розстановки пріоритетності завдань та оптимізації навантаження.

Усі три ініціативи в межах реалізації третьої мети не належать до компетенції підрозділу.

Реалізація першої ініціативи на виконання четвертої мети (перегляд внутрішніх стандартів та процедур надання послуг) вимагатиме від підрозділу проведення аналізу процедур надання послуги, відображених у відповідному стандарті щодо:

- оптимізації взаємодії з іншими структурними підрозділами та керівництвом ОДА, задіяними у процесах надання послуги (пошук можливостей скорочення необхідного часу на здійснення відповідних процедур);
- пошук зайвих повторень операцій у межах процесів надання послуги.

Друга ініціатива (вивчення та впровадження кращих практик інших ОДА та органів місцевого самоврядування) у межах реалізації четвертої мети спрямована на зменшення негативного впливу критичного фактора браку досвіду в керівників середньої ланки в ОДА щодо реорганізації управлінських процесів. Для реалізації ініціативи на своєму рівні підрозділ вивчатиме й упроваджуватиме кращий досвід облдержадміністрацій та органів місцевого самоврядування, які посідають перші місця в національних незалежних громадських рейтингах щодо забезпечення доступу до публічної інформації.

У межах третьої ініціативи четвертої мети (програма розвитку внутрішнього електронного документообігу та внутрішньої мережі (Інтранету) для структурних підрозділів ОДА) підрозділ розроблятиме процедури взаємодії (у формі відповідного порядку) структурних підрозділів ОДА у межах забезпечення електронного документообігу за запитами щодо надання публічної інформації та в Інтранеті (електронне робоче спілкування, консультації спеціалістів інших структурних підрозділів ОДА з уповноваженим підрозділом).

Четверта ініціатива (заходи із залучення інших джерел фінансування, крім обласного бюджету), яка також запобігає проявам критичного фактора, не належить до компетенції підрозділу.

Перша ініціатива (комплекс заходів із запровадження замовлення та отримання послуг ОДА населенням через офіційний сайт ОДА) у межах п'ятої, останньої, мети вимагатиме від підрозділу розробки загального вигляду та змісту стандартної форми для подання запиту на інформацію через офіційний сайт ОДА й порядку опрацювання в адміністрації запитів, по-

даних через офіційний сайт ОДА відповідно до вимог чинного законодавства.

Реалізація другої ініціативи на виконання п'ятої мети (заходи із залучення інших джерел фінансування, крім обласного бюджету) не належить до компетенції підрозділу.

У межах третьої ініціативи на виконання п'ятої мети (програма з підвищення кваліфікації персоналу ОДА в галузі інформаційних технологій) для зменшення впливу відповідного критичного фактора співробітники підрозділу братимуть участь у централізовано організованих в ОДА тренінгах та семінарах.

Конкретні ініціативи/дії на рівні працівників підрозділу визначатимуться керівництвом підрозділу в межах вищезазначених ініціатив підрозділу та компетенції відповідного співробітника.

Отже, бачимо, що підрозділ є повністю або частково задіяним у реалізації ініціатив на виконання чотирьох з п'яти стратегічних цілей ОДА у сфері якості. Ініціативи, що реалізовуватимуться підрозділом, торкаються трьох перспективних площин BSC: "клієнти/споживачі", "внутрішні процеси" та "навчання та зростання".

У площині "клієнти/споживачі" підрозділ відповідає за безпосередній контакт зі споживачами в межах надання послуги із забезпечення розгляду запитів на інформацію, а отже, і заходи з вивчення рівня задоволеності споживачів якістю відповідної послуги. Підрозділ також братиме участь у розробці форми для подання запиту на інформацію через офіційний сайт ОДА, яка забезпечуватиме замовлення споживачем послуги в електронному вигляді.

Головна робота підрозділу відбувається в площині "внутрішні процеси" в частині оптимізації процесів та процедур надання послуги з урахуванням стратегічних цілей у сфері якості.

У площині "навчання та зростання" співробітники підрозділу виступатимуть набувачами нових знань і навичок у сфері комунікативних, інформаційних технологій та кращих практик у сфері вдосконалення управлінських процесів, які потім реалізуються в діяльності підрозділу в двох інших площинах. Отже, наявний причинно-наслідковий зв'язок якості реалізації підрозділом деяких з вищезазначених ініціатив від покращення певних знань та навичок.

З іншого боку чітко простежується причинно-наслідковий зв'язок між якістю розробки загального вигляду та змісту стандартної форми для подання запиту на інформацію через офіційний сайт ОДА й зручністю цієї форми у використанні для споживачів. Отже, результат підрозділу щодо реалізації відповідної ініціативи матиме суттєвий вплив на площину "клієнти/споживачі" в частині впровадження успішного нового формату для замовлення послуги, а тому на загальний успіх реалізації цієї ініціативи ОДА стосовно цієї послуги. Розуміння цього причинно-наслідкового зв'язку та знання стану справ у підрозділі дає змогу передбачати можливі критичні фактори другого порядку для ре-

алізації цієї мети (на рівні структурного підрозділу), що, у свою чергу, дасть можливість розробити та реалізувати відповідні запобіжні дії. У цьому випадку, скажімо, відома наявність браку досвіду з розробки подібних форм у відповідальних співробітників підрозділу може бути компенсована попередніми спланованими заходами з вивчення кращого досвіду інших органів виконавчої влади тощо.

Отже, при плануванні за допомогою BSC ініціатив у межах стратегії управління якістю на другому організаційному рівні керівник структурного підрозділу аналізує причинно-наслідкові зв'язки та можливі критичні фактори реалізації відповідних ініціатив у підрозділі. Маючи чітке уявлення про кадровий потенціал та наявні ресурси в підрозділі керівник підрозділу може побачити критичні фактори, які неможливо передбачити при плануванні на вищому організаційному рівні, та запропонувати відповідні запобіжні ініціативи.

Наприклад, наряд чи керівники ОДА під час планування стратегії у сфері якості за допомогою BSC могли б передбачити, що працівники відділу із забезпечення доступу до публічної інформації мають недостатні навички зі складання анкет щодо вивчення задоволеності споживачів. Керівники ОДА їм не повинні досконало володіти такими деталями, а от компетентний начальник відповідного підрозділу, напевне, мусить це знати. Як результат серед загальних ініціатив на рівні ОДА не передбачили заходів з покращення відповідних навичок. Некоректно (неточно) складена анкета негативно впливатиме на точність відповідей споживачів, що може призвести до некоректного трактування вимог споживачів. Це, у свою чергу, призведе до розробки та реалізації некоректних заходів щодо модернізації та коригування послуги. Як кінцевий результат цього кола отримуємо некоректне реагування на потреби споживача, а як наслідок – незадоволеного споживача та марне витрачання зусиль та коштів. Механізм каскадування планування у форматі BSC (аналіз критичних факторів причинно-наслідкових зв'язків та планування ініціатив на виконання стратегічних цілей організації на всіх її структурних рівнях) дає змогу уникнути подібних проблем.

IV. Висновки

Таким чином, у форматі BSC планування відбувається згори вниз керівництва ОДА до рівня виконавців. Виконавець може побачити, якій внесок у реалізацію стратегічних завдань організації робить безпосередньо він (так само це може побачити та проконтролювати його керівник). З іншого боку, можливість чіткої оцінки внеску будь-якого виконавця в реалізацію стратегії ОДА у сфері якості дає можливість прив'язати систему преміювання до результативності співробітника щодо реалізації стратегії. Тобто створити серйозний стимул для працівників ОДА бути продуктивними у сфері якості, що, у свою чергу, додасть сталості у функціонуванні СУЯ в облдержадміністрації.

Отже, за результатами аналізу побудованої вище моделі планування стратегії ОДА у сфері якості у форматі BSC маємо всі підстави стверджувати, що інструментарій BSC є достатньо універсальним ефективним засобом сприяння функціонуванню СУЯ не тільки в комерційних організаціях, а й в органах публічної влади.

Список використаної літератури

1. Каплан Р. Сбалансированная система показателей: от стратегии к действию [Электронный ресурс] / Р. Каплан, Д. Нортон. – М. : Олимп-Бизнес, 2003. – Режим доступа: http://www.e-reading-lib.org/bookreader.php/141077/Kaplan_-_Sbalansirovannaya_sistema_pokazatelei.pdf.
2. Нивен П.П. Система сбалансированных показателей для государственных и неприбыльных организаций / Пол Р. Нивен. – Д. : Баланс Бизнес Букс, 2005. – 336 с.
3. Andersen H. Effective quality management through third-generation balanced scorecard / H. Andersen, V. Lawrie, G. Savic // International Journal of Productivity and Performance Management. – 2004 – № 7. – Т. 53. – С. 634–645. – Режим доступа: <http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=851464&show=pdf>.
4. Hoque Z. Total quality management and the Balanced Scorecard approach: a critical analysis of their potential relationships and directions for research [Электронный ресурс] / Z. Hoque // Critical Perspectives on Accounting. – 2003 – № 14. – С. 553–566. – Режим доступа: <http://www.distrodocs.com/12185-total-quality-management-and-the-balanced-scorecard-approach#w=500>.
5. Kaplan Robert S. Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System – Harvard Business Review, Harvard University [Электронный ресурс] / Robert S. Kaplan, David P. Norton. – Boston, USA – 2007 – Режим доступа: <http://download.microsoft.com/documents/uk/peopleready/Using%20the%20Balanced%20Scorecard%20as%20a%20Strategic%20Management%20System.pdf>.
6. Kaplan, Robert S. Conceptual Foundations of the Balanced Scorecard [Электронный ресурс] / Robert S. Kaplan // Harvard Business School, Harvard University. – Boston, USA. – 2010 – Режим доступа: <http://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/10-074.pdf>.
7. Rohm H. Developing and Using Balanced Scorecard Performance Systems [Электронный ресурс] / Howard Rohm // Balanced Scorecard Institute, USA – 2002. – Режим доступа: <http://glennschool.osu.edu/faculty/brown/home/812%20Strategy/2010/Balanced%20Scorecard.pdf>.

Стаття надійшла до редакції 14.05.2013.

Касьяненко Д.В. Сбалансированная система показателей как средство трансформации стратегии управления качеством в оперативные планы на всех организационных уровнях облгосадминистрации

В статье проанализировано трансформацию стратегии в области качества в оперативную деятельность структурных подразделений и сотрудников облгосадминистрации (ОГА) с помощью сбалансированной системы показателей (BSC). Обосновано, что расшифровка стратегических задач в индивидуальных планах сотрудников дает возможность четкой оценки вклада каждого работника в реализацию стратегии ОГА в области качества и привязки системы премирования к результатам сотрудника в реализации стратегии.

Ключевые слова: *общее/всеобъемлющее управление качеством (TQM), сбалансированная система показателей (BSC), система менеджмента качества (СМК).*

Kasianenko D. BSC as a tool to transform quality management strategy to operational plans on all organizational levels of regional state administration

Weak understanding of their role and tasks by employees in measures of quality management system of organization is reported by many researches to be one of the key reasons for unsuccessful implementation or long-lasting functioning of quality management systems (QMS), built on Total Quality Management (TQM) principles. The mentioned above situation prevents personnel involvement to QMS, which in fact breaks one of eight basic TQM principles.

The world practice of management witnesses that Balanced Scorecard (BSC) retranslate general strategy to all structural levels of organization, while using in commercial organizations, including each employee through suiting individual operational plans to the strategy.

This article is dedicated to analyses of how BSC helps to transform quality management strategy to operational activities of structural units and employees in regional state administration. For further analyses the author builds up a model of strategy planning in BSC format for regional state administration, using critical factors of success and cause-effect relations. The joint usage of QMS and BSC is shown through planning QMS strategy. Structural unit in charge of assuring access to the public information is taken as basic level for analyses.

Planning in BSC format goes from the top to the very bottom of organization. The model gives a clear picture of how BSC helps regional state administration to transform strategic goals to operational plans on all structural levels of organization through cascading. Therefore employee can easily identify his/her personal contribution to the strategy realization.

The results of analyses of quality management strategy planning model, based on BSC format, allow us to make a conclusion that decryption of strategic goals into individual plans of employees gives an opportunity for regional state administration to evaluate contribution of each of them to strategy realization. Which therefore allows to connect bonus system to employees results in strategy realization.

Key words: *Total Quality Management (TQM), Balanced Scorecard (BSC), Quality management system (QMS).*

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352(075.8)

О.Ю. Бобровська

доктор з державного управління, професор
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРІОРИТЕТІВ І ЦІЛЕОРІЄНТИРІВ ПОЛІТИКИ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ

Проведено дослідження теоретико-методичних основ розробки консолідованої політики економічного розвитку регіонів. Розглянуто зміст базових понять: "політика", "концепція", "стратегія", "програми", "плани", "проекти". Показано їх органічний зв'язок і взаємозалежність. Доведено необхідність їх розробки на єдиній методологічній базі та розгляду як складових консолідованої політики. Обґрунтовано доцільність горизонтальної інтеграції політик й інноваційного горизонтально-функціонального управління їх забезпеченням і реалізацією. Розглянуто нові напрями діяльності та зміцнення інституту регіонального управління як факторів стійкого розвитку регіонів.

Ключові слова: розвиток регіону, фактори впливу, індикатори та показники стійкості зростання, інтегрування цілей, функції, завдання, трансформація і консолідація політик.

I. Вступ

Еволюція наукових знань про економічний розвиток регіонів, що формуються на стику різних наукових дисциплін, умови й особливості формування процесів цього розвитку зумовили необхідність виділення численних проблем, вирішення яких потребує концентрації уваги і зусиль суспільства.

До складу першочергових належить проблема теоретико-методичного аналізу ефективності формування політик розвитку регіонів, визначення інструментарію їх методичного і практичного забезпечення, аналізу якості розробки політик і прогнозів їх здійснення, а також роль у формуванні та розробці процесів розвитку. Цей зріз проблеми забезпечення економічного розвитку регіонів ще є недостатньо дослідженим.

Теоретико-методологічні основи створення умов економічного розвитку регіонів і управління ним формуються в політиці та стратегіях, що створює базу для розробки концепцій, заходів, дій і певних меж їх реалізації. Водночас множина видів суспільної діяльності зумовила появу численних видів політик, аналіз змісту яких свідчить про певну недостатність синхронізації їх векторів, диспропорції в розподілі регіональних ресурсів, що не дає змоги вчасно реагувати на зміну умов розвитку, перебудувати межі, схеми, структури та процеси регламентації й дотримуватись визначе-

них строків стратегічних перетворень. Стає очевидним, що темпи і рівень економічного розвитку регіонів суттєво залежать від того, наскільки збалансованими будуть локальні політики і стратегії, наскільки є прозорим, наскрізним, безперервним, гнучким і динамічним процес формування консолідованих політик і стратегій діяльності в цьому напрямі.

У концепції побудови процесу розробки політик акцент має бути зроблено на максимальній інтеграції їх місій, цілей, завдань, ресурсів та організаційних формах і процесах, на створенні системи безперервної системної взаємодії та злагодженій діяльності щодо їх обґрунтування й сконцентрованості навколо економічних та інших видів зростання.

Предметне поле економічної політики регіонів з розвитком теорії інституціоналізму стає все більш чітким, що дає змогу ґрунтовніше дослідити питання науково-методичного забезпечення її формування та реалізації.

Найважливішими пріоритетами розвитку регіонів є переведення їх економік на інноваційно-інвестиційний шлях, перехід до комплексного управління територіальними соціально-економічними системами і проведення відповідних їм структурних та функціональних перетворень в управлінні регіональним господарством. Наукове обґрунтування економічної політики регіонального розвитку, раціональна організація й управління процесами її ефективної організації

стають вагомими чинниками забезпечення сталого розвитку регіонів. Головні завдання управління процесами розробки та реалізації політики регіонального розвитку зумовлені концепцією місцевого самоврядування, специфікою регіонів, їх господарською діяльністю, переліком та характером проблем функціонування. Необхідність вирішення цих проблем в умовах високої динаміки економічної, соціальної та екологічної реальності життєдіяльності регіонів детермінує посилення уваги до методології забезпечення розробки політик і стратегій розвитку регіонів у контексті концепції сталого соціально-економічного розвитку країни.

Дослідженню проблеми сталого розвитку та методології розробки політик і стратегій розвитку регіонів присвячено праці багатьох українських і зарубіжних учених: О. Амоші, В. Тарасевича, І. Бланка, М. Долішнього, В. Гейця, Л. Федулової, Б. Боулінга, М. Кондратьєва, Р. Коуза, П. Кругмана, Д. Лукашевича та ін. Однак, незважаючи на величезний науковий доробок у вирішенні проблеми сталого розвитку економіки регіонів в умовах розбалансованості економічних інтересів в українському суспільстві, переважання асиметрії в соціально-економічному становищі регіонів, проблема підвищення стійкості розвитку вимагає продовження її досліджень. Зокрема, таких її аспектів: підвищення системної збалансованості розвитку в політиках, стратегіях, програмах розвитку, уточнення моделей управління розвитком, вибір раціональних способів їх реалізації та зміцнення інституту місцевого самоврядування в напрямі його керівної, регулюючої, стабілізуючої та системоутворювальної ролі в процесах життєзабезпечення та життєдіяльності.

II. Постановка завдання

Мета статті – провести порівняльний компаративний аналіз зв'язку та взаємвп-

ливу окремих видів політик, стратегій, програм і проектів розвитку. Узагальнити зміст і особливості розробки внутрішніх локальних політик з метою зниження їх полярності й ідентифікувати вектори зростання в цілісній, кумулятивній політиці економічного розвитку. Виробити рекомендації щодо формування інноваційної моделі управління забезпеченням реалізації політики розвитку з боку органів місцевої влади.

III. Результати

Базовою категорією, навколо якої концентрується напрям дослідження, є соціально-економічний розвиток регіону. Вона дає змогу використовувати фундаментальні наукові положення економічної теорії, теорії систем, теорії управління та використовувати методологію наукового обґрунтування політик, стратегій і програм розвитку. Вивчення існуючих методичних підходів до розробки політики і стратегії сталого розвитку проведено шляхом аналізу сутнісного змісту понятійного апарату, послідовності його використання в ланцюжку методичного інструментарію, вирішення поставлених проблемних питань та виявлення існуючої взаємозалежності, взаємозв'язку і ступеня їх взаємопроникнення при побудові цілісної концепції розвитку регіону. Основні теоретико-методичні складові розробки та послідовність проектування процесу розробки й реалізації економічної політики розвитку регіону і зв'язок між ними наведено на рис. 1. Як бачимо, позитивна динаміка розвитку регіону має забезпечуватися якісними інституційними перетвореннями несуперечливого характеру й об'єднанням процесів, що формують їх як рівноправних і рівнозначущих, а також враховують економічні, соціальні й екологічні фактори, які впливають на їх синтез і збалансованість.

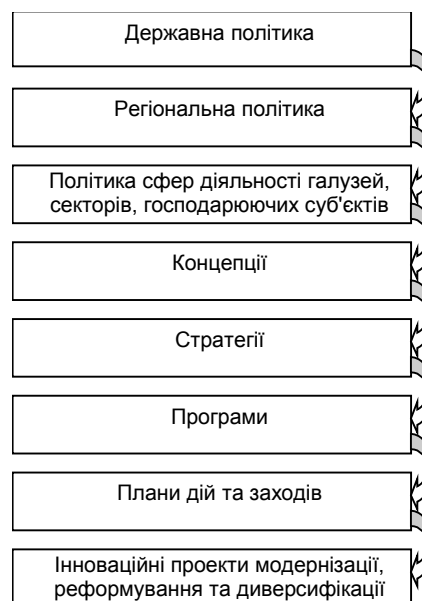


Рис. 1. Послідовність і етапи формування та реалізації регіональної політики

Як показано на рис. 1, ключовий напрям розвитку країни та її регіонів формується в державній політиці. Політику в її загальному спрощеному розумінні можна уявити як спеціальний документ, що містить наміри держави стосовно організації діяльності, спрямованої на визначення методів, засобів і механізмів впливу на форми й види розвитку суспільства та її організації для досягнення поставлених цілей. Політиці розвитку відводиться ключова роль у забезпеченні регіонів як її складової, а

її трансформація в стратегії, програми і плани розвитку та їх реалізація покладається на органи регіонального та місцевого самоврядування. Трансформація та ідентифікація цілей і змісту політик, відображаючись у стратегіях, програмах і проектах розвитку регіонів, перетворюються з макро- на мікроскладові процеси економічного розвитку і створюють факторну основу консолідованої регіональної політики. Загальна схема процесу трансформації запропонована у вигляді інформації (табл.).

Таблиця

Трансформація та ідентифікація змісту політик у стратегіях, програмах і проектах організації та управління процесами розвитку країни та регіонів

| Назва | Зміст |
|----------------------------|---|
| Політика в цілому | Генеральна лінія дій і сукупність заходів, здійснюваних від імені держави з метою розвитку країни. Складається з безлічі видів політик |
| Державна політика | Сукупність цілей, визначених суб'єктом процесів діяльності в певному соціальному середовищі разом із сукупністю засобів і методів для досягнення таких цілей |
| Регіональна політика | Частина політики країни, пов'язана з розвитком регіону, використанням регіонального потенціалу, вирівнюванням показників якості життя, розвитку економіки та інших сфер життя |
| Концепції політик | Сукупність поглядів і понять про стратегічні дії під час здійснення політики, уявлення про процеси, явища, принципи, підходи і методи докладання зусиль для здійснення політики |
| Стратегія | Документально оформлений план діяльності, що охоплює значний відрізок часу і спрямований на досягнення масштабних цілей. Конкретизується у вигляді стратегічних планів, дій, програм. Правовою основою розробки стратегії є Конституція України та інші державні акти, європейські принципи публічного управління, основи сучасної демократії, сучасні концепції та технології управління розвитком |
| Програма | Комплексні рішення складних масштабних проблем регіону. Може містити частину проблем країни або бути самостійною |
| Характерні ознаки програми | Комплексність заходів, різноманітність, законність, міжсекторний характер, масштабність, розширені часові рамки здійснення, різнобічні джерела фінансування, істотний вплив на суспільство. Застосовується в широкому контексті. Суб'єктом розробки та впровадження програм є органи державної та міської влади, галузеві міністерства та їх господарюючі суб'єкти |
| План дій | Документ, що містить у собі положення щодо дій, необхідних для реалізації прийнятих програм і засоби їх здійснення, можливі альтернативні шляхи досягнення в окремих сферах, галузях і секторах діяльності |
| План заходів | Для забезпечення стратегічних рішень затверджується, як правило, у вигляді нормативно-правових актів, регулярно (щорічно) затверджуваних: на рівні країни – Кабінетом Міністрів України; на рівні регіону – обласною радою та відповідними комітетами; на рівні міст – органами місцевого самоврядування. |
| Проект | Комплексна неповторювана зміна окремої системи, одномоментний захід, обмежений за часом, бюджетом, ресурсами. Містить чіткі вказівки щодо виконання. Тісно пов'язаний з програмами розвитку регіону з різних напрямів діяльності |
| Завдання | Конкретні завдання, вирішення яких потрібні для створення умов здійснення проекту та окремі кроки, що дають змогу впровадити очікувані результати проектів у практику |

Безліч видів діяльності суспільства і полярність їх напрямів, що сприяли розробці багатьох видів відповідних їм політик і формуванню їх локальних цілей, методів і засобів досягнення, зумовлюють необхідність їх систематизації з метою вияву їх особливостей та умов формування. Існуючі політики можна систематизувати:

- за ієрархічними рівнями: політика державна, регіональна, політика окремих територій, галузей, суб'єктів господарювання;
- за сферами діяльності: економічна політика, соціальна, екологічна тощо;
- за галузевим принципом: промислова політика, політика аграрна, політика транспортна тощо;
- за видами функціональної діяльності: інвестиційна політика, інноваційна, науково-технічна, кадрова, політика цін і доходів, фінансово-кредитна політика;
- політики-регулятори соціально-економічних процесів: структурна політика, регуляторна, інституційна, політика форму-

вання інноваційних моделей управління тощо.

Не ставлячи за мету розробку більш обґрунтованої систематизації існуючих видів політик, слід підкреслити, що при певній відмінності їх напрямів, цілей, специфіки об'єктів політики й ізолюваності їх розробки на певних ієрархічних рівнях, вони органічно і тісно пов'язані. І хоч кожна з політик виконує притаманні їй функції та може відрізнятися методами їх виконання, вона спрямована на впорядкування та розвиток заздалегідь визначених суспільних процесів відповідно до поставлених цілей. Так, державна, муніципальна і соціальна політика в ринкових умовах виконує ті функції, які не може повністю виконати самостійний суб'єкт господарювання. Економічна політика, систематизована за наведеними вище ознаками, передбачає забезпечення раціонального використання ресурсного потенціалу, але в умовах різних форм власності її реалізація пов'язана з рядом проблем.

Консолідована регіональна політика реалізує сукупність економічних, правових та організаційних рішень, спрямованих на гармонізацію інтересів держави і регіонів, створення умов для раціонального використання місцевих ресурсів, але при цьому має враховуватись, що кожна з розроблюваних політик ставить за мету більш ефективно досягнення поставлених цілей у сфері свого впливу.

Здійснений аналіз змісту політик свідчить про наявність у них і суттєвих суперечностей. Наприклад, політика розвитку і зміцнення технічного базису регіону не враховує підвищення техногенного навантаження на робочу силу і змінює природно-екологічні показники в бік погіршення: компенсації безробітним не мотивують підвищення їх кваліфікації з метою пошуку нової роботи; соціальна політика переважно має компенсаційний характер; роль регіонів у здійсненні соціальної політики зростає, а фінансування зменшується. Існуючі розбіжності не сприяють збалансованості й цілісності та підвищенню результативності політики економічного розвитку регіону.

Види політик створюються в межах існуючого регіонального поділу суспільної праці, її концентрацією за управлінськими функціями, за обсягами споріднених процесів діяльності та іншими ознаками. Вони створюються в територіальному просторі регіону і перетинаються в його горизонтальній площині.

Кількість існуючих видів політик зумовлює полівекторність їх локальних цілей, завдань і

сфер впливу, вимагає постійного пошуку способів їх раціонального об'єднання, узгодження термінів і ресурсів та забезпечення методичної координації при їх розробці. На регіональному рівні окремі політики слід розглядати як пов'язані між собою складові єдиної комплексної консолідованої політики, спрямовані на підвищення сталості динамічного розвитку регіону.

Розуміння неприпустимості відокремленості та різної спрямованості політик призводить до недостатнього рівня ефективності їх реалізації. Стає очевидним, що зниження асинхронності політик має знайти своє відображення у створенні єдиної консолідованої, комплексної, збалансованої політики розвитку регіону та розробленні відповідної стратегії управління її реалізацією. Існує необхідність перегляду підходів до розробки всіх видів політики розвитку регіону, посилення їх горизонтальної інтеграції та створення системи горизонтально-функціонального управління, їх імплементації в стратегії, програми і плани розвитку.

Узагальнену схему формування напрямів різноспрямованих політик розвитку регіону з метою поєднання їх спрямованості, послідовності розробки і консолідації наведено на рис. 2.

Органічний зв'язок між існуючими політиками, точки і люфти їх взаємного перетину та вектор спрямованості їх цілей на розвиток регіону можна подати на рис. 3.

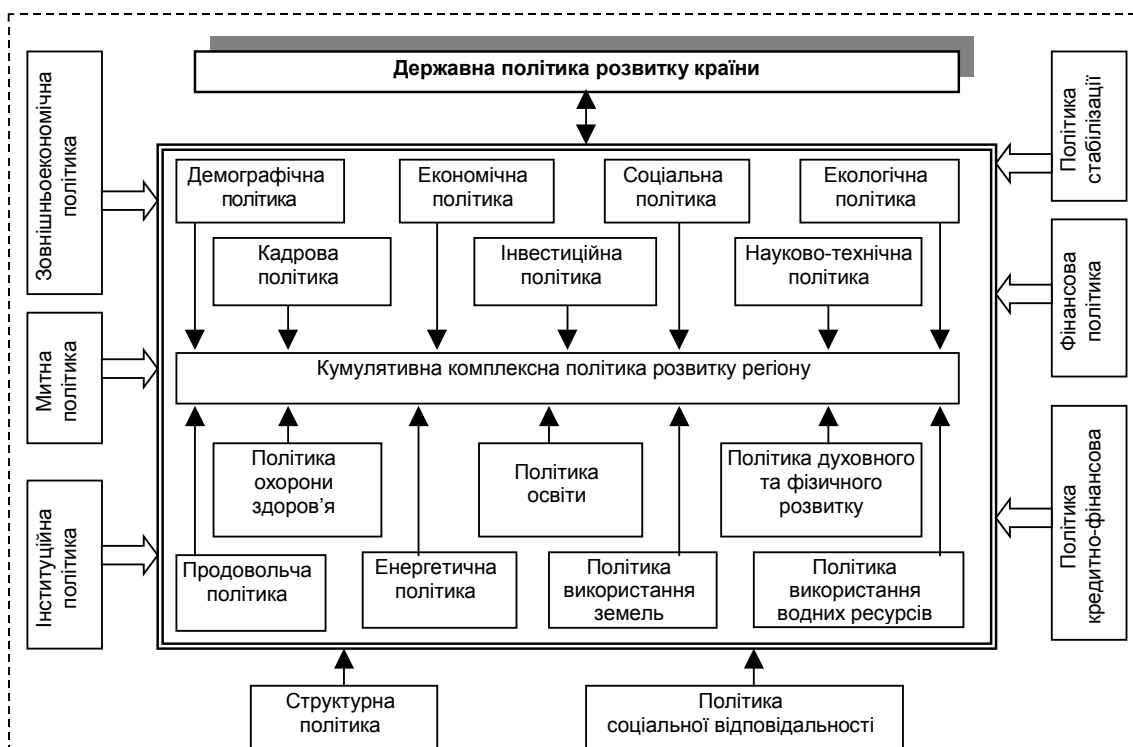


Рис. 2. Схема формування напрямів політики розвитку регіону

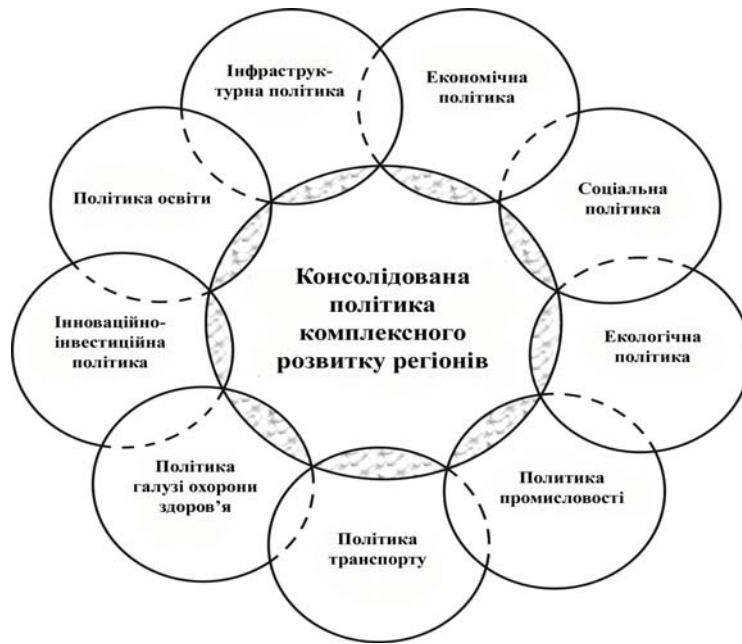


Рис. 3. Складові консолідованої політики розвитку регіону

Упорядкування об'єктивно існуючих зв'язків між різними видами політик регіону, що розглядаються як відносно самостійні складові консолідованої політики розвитку, вимагає встановлення тісних і продуктивних контактів між їх розробниками і суб'єктами господарювання. Це створює велику ймовірність появи творчих, ініціативних стратегій та інноваційних шляхів їх реалізації, усуває дублювання дій і невідповідностей у міжгалузевих, міжвидових і внутрішньорегіональних заходах і проектах розвитку регіонів. Об'єднання політик і стратегій розвитку в єдину консолідовану політику комплексного розвитку дають змогу охопити всі сфери й умови життєдіяльності регіону, узгодити і конкретизувати цілі розвитку крізь призму розробки загальних сценаріїв та шляхів їх досягнення. Уся сукупність політик, що розглядалися, дає змогу сфокусувати дослідницьку, проектну, аналітичну, організаційну та фінансову діяльність на конкретизацію і поліпшення існуючих умов урахування змісту політик в стратегіях і планах розвитку за рахунок обґрунтування можливих альтернатив об'єднання існуючих ресурсів і їх спільного корпоративного використання.

Досягненню вищезазначеного сприятиме використання при розробці політик узгоджених цільових індикаторів і показників розвитку регіону. Індикатор (або показник) має багато значень, але в цьому випадку індикатор слід розуміти як характеристику процесів, об'єктів і систем, який доступний для

спостережень та вимірів і за допомогою якого можна оцінювати зміни, які будуть відбуватися в системах, процесах чи явищах у результаті системної комплексної реалізації політик і стратегій розвитку. Як приклад на рис. 4 наведено основні цільові показники (індикатори) економічного, соціального й екологічного розвитку регіону, які слід аналізувати і враховувати при розробці консолідованої політики. Вони можуть розглядатися як ті їх значення, які плануються забезпечити в результаті одночасної реалізації різних політик у проектах стратегічного розвитку. У наведеному прикладі до них належать індикатори цілей трьох видів політик, що представлені самостійними напрямками діяльності, але їх величини повинні бути обґрунтовані і узгоджені як між цими політиками, так і всередині кожної з них. Такий "синхронний" аналіз формування показників дають змогу забезпечити стан "рівноваги" та збалансованості між економічним, соціальним та екологічним розвитком, технічними, технологічними та іншими пріоритетами життєдіяльності регіону. Це має стати нормою та при реалізації окремих завдань і забезпеченні відповідності їх результатів вимогам нормативно-правової бази не тільки на рівні регіону, а й на державному та міжнародному рівнях. Цільові вектори консолідованої політики розвитку регіону будуть спрямовані на врахування різнобічних аспектів підвищення якості життя на сучасному етапі та стабільний розвиток регіону в майбутньому.



Рис. 4. Основний склад індикаторів для формування консолідованої політики розвитку регіонів

Інтегрування пріоритетів і спільних цілей сталого розвитку в технічні, технологічні, економічні, соціальні, екологічні й інші процеси вимагає виконання таких умов:

- узагальнення спільних потреб регіонів як складних і цілісних соціально-економічних систем;
- уточнення базових сфер, об'єктів, процесів і суб'єктів діяльності, які реалізують політики;
- визначення ключових напрямів розвитку регіону, видів локальних політик, точок їх взаємодії та методів узгодження;
- підбір сучасного методологічного інструментарію для обґрунтування ключових компонентів політик і їх родинних взаємодоповнювальних цілей;
- розробка методологічних основ інтегрування цілей і пріоритетів сталого розвитку регіону з метою їх інтеграції в кумулятивні цілі консолідованої політики розвитку регіонів з використанням сучасних наукових знань і методичного апарату розробки стратегій;
- створення єдиного інформаційно-аналітичного поля і визначення методологічного, нормативно-правового та інституційного інструментарію оцінювання стану та рівня регіонального розвитку;
- визначення контурів і алгоритмів оцінювання стану розвитку регіону з існуючими напрямками їх політик і стратегій;
- прийняття функції прогнозування і результатів її здійснення як фундаменту розробки політик, стратегій і планів розвитку за виділеними напрямками.

Одним із важливих завдань створення та реалізації комплексних політик і стратегій розвитку є підвищення знань суб'єктів організації розробки політик і стратегій розвитку, а саме: одержати нові методичні знання, набути вмінь їх гнучкого використання, розібратися в тонкощах нормативно-правової документації, здобути нові знання із ситуаційного та інших видів прогнозування, бути здатними очолити управління інноваційними проектами та набути компетентнісних навичок забезпечення їх результатів. Основний склад учасників розробки комплексної політики розвитку регіону наведено на рис. 5. Результати їх сумісної діяльності стосовно напрямів і змісту розробки консолідованої політики розвитку регіонів мають бути доведені до відома всіх працівників широкої громадськості та підтримані ними.

Водночас діяльність суб'єктів регіонального управління та розробки консолідованої політики і стратегії розвитку має бути розширена та поповнена виконанням аналітико-прогностичної, інформаційно-комунікативної, організаційно-технологічної та консультативно-методичної функцій та якісно оновленим їх змістом з боку органів місцевого самоврядування в напрямі поглиблення діяльності з управління процесами розвитку. Це сприятиме зміцненню та розвитку інституту регіонального управління, у якому сьогодні зосереджені серйозні проблеми подальшого розвитку територій та регулювання процесів економічного, соціального й екологічного розвитку.

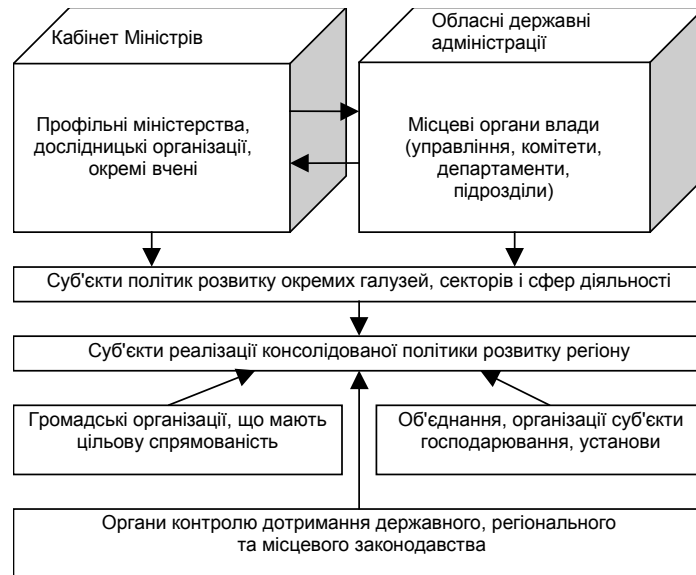


Рис. 5. Суб'єкти розробки консолідованої політики розвитку регіону

На сьогодні дослідження цього феномену ведеться переважно в правовій моделі існуючого державного устрою України, проте в умовах високої динамічної трансформації кордони існування проблем істотно розширюються і вимагають високої стратегічної й тактичної адаптації регіональної влади при пошуку практичних шляхів їх вирішення, створення об'єктивних основ для якісного виконання функції регулювання, спрямованої на забезпечення стабільності, регламентності, дотримання нормативності, цілеспрямованого розпорядництва використанням регіональних ресурсів та посилення позитивних регулюючих впливів.

IV. Висновки

Узагальнюючи вищевикладене, слід зазначити таке:

1. Консолідована політика розвитку регіону має розглядатись як виразник місії та розвитку регіону, змістовне наповнення і стратегія інтегрованої комплексної діяльності органів місцевого самоврядування, що спрямовується на стабільний розвиток регіону й об'єднує в територіальному просторі регіону політики розвитку всіх визначених сфер діяльності в контексті концепції соціально-економічного розвитку країни.

2. Комплексна політика розвитку призначається для створення умов такого розвитку регіону, коли задовольняються всі його існуючі потреби без дотацій і субсидій, а обмежувальні фактори розвитку стають більш гнучкими, керованими і регульованими, створюючи умови для підвищення стандартів якості життя в сьогоденні та далекому майбутньому.

3. Основні напрями позитивного впливу якісно розробленої консолідованої політики розвитку регіону знайдуть своє відображення в таких процесах:

- підвищенні прямого й опосередкованого впливу на хід і результати процесу реалізації політик;

- створенні умов для формування багатоцільового управлінського впливу на процеси розвитку;
- переході на партисипативне управління регіоном шляхом зосередження зусиль влади і бізнесу, широкого залучення жителів та інших суб'єктів впливу на забезпечення процесів розвитку регіону;
- узгодженні співвідношень і співвідповідності цілей розвитку локальних політик, їх складових, об'єктів, суб'єктів та загальної регіональної архітектури в місії генеральної цілі розвитку регіону;
- досягненні збалансованості змісту політик, стратегій, програм, проектів і планів розвитку за рахунок зниження їх фрагментарності, підвищенні цілісності та безперервності процесів інтегрованого управління і концентрації розподілу, перерозподілу, переорієнтації та накопичення використовуваних ресурсів на створення нових можливостей їх відтворення;
- обґрунтуванні необхідної організаційної реструктуризації, консолідації та генерування організаційних процесів розвитку;
- гармонізації трудової діяльності з потребами внутрішнього і зовнішнього середовища та створенні гарантованих умов для надійного розвитку регіональної інфраструктури.

4. Проблемне поле методичного забезпечення процесів комплексного розвитку регіону має зосереджуватися навколо таких напрямів:

- мотивування розробки системних технологій аналізу актуальних проблем, які дадуть змогу сформулювати і реалізувати системні цілі розвитку регіону;
- зосередження і поглиблення діяльності на реальному ґрунті та з урахуванням власних можливостей;
- вибір і обґрунтування принципів, цілей, функцій, завдань, прав і відповідальності

- органів влади за забезпечення процесів реалізації консолідованої політики й стратегії розвитку;
- можливість зіставлення очікуваних результатів розвитку з реальними можливостями регіонів;
 - необхідність поглиблення уваги до складу факторів, на які не може впливати регіональна влада і розробка заходів запобігання їх небажаному впливу;
 - використання сучасних інформаційно-комунікативних технологій і програмних продуктів у поточній і стратегічній діяльності органів влади та інтернет-технологій як ресурсів інтегрування зусиль для швидкого коригування або зміни умов успішного розвитку регіону.

Список використаної літератури

1. Барбаков О.М. Регион как объект управления / О.М. Барбаков // СОЦИС (Социологические исследования). – 2002. – № 7. – С. 96–99.
2. Барзилов С. Регион как политическое пространство / С. Барзилов, А. Чернышов // Свободная мысль. – 1997. – № 2. – С. 3–13.
3. Герасимчук З.В. Регіональна політика сталого розвитку: методологія формування, механізм реалізації / З.В. Герасимчук. – Луцьк : Надстир'я, 2009. – 250 с.
4. Нижник Н. Перспективи вдосконалення системи територіальної організації влади / Н. Нижник, В. Новик // Економічний часопис. – 2007. – № 7–8. – С. 49–51.
5. Топчієв О.Г. Регіональний розвиток України і становлення державної регіональної політики / О.Г. Топчієв, Т.М. Безверхнюк, З.В. Мітенко. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2005. – 224 с.
6. Синергетичні та еконофізичні методи дослідження динамічних та структурних характеристик економічних систем / В.Д. Дербенцев, О.А. Сердюк, В.М. Соловійов, О.Д. Шарапов. – Черкаси : Брама-Україна, 2010. – 287 с.
7. Карамушка В. Екологічна збалансованість стратегічних ініціатив і проектів (інтегрування довгільних аспектів у стратегічне планування та проектну діяльність) : практ. посіб. / Віктор Карамушка ; за ред. В. Кучинського. – К. : К.І.С., 2012. – 138 с.

Стаття надійшла до редакції 27.04.2013.

Бобровская Е.Ю. Концептуальные принципы определения приоритетов и целеориентиров политики экономического развития регионов

Проведено дослідження теоретико-методических основ розробки політики регіонів. Розглянуто зв'язок базових понять: "політика", "концепція", "стратегія", "програми", "плани", "проекти". Показано їх органічну зв'язок і взаємозалежність. Обґрунтовано цілеспрямованість горизонтальної інтеграції політик і горизонтально-функціонального управління їх реалізацією. Розглянуті нові напрями діяльності і зміцнення інститута регіонального управління як фактори стійкого розвитку регіонів.

Ключевые слова: *розвиток регіона, фактори впливу, індикатори і показники стійкості зростання, інтегрування цілей, функції і завдання, консолідація і трансформація політик.*

Bobrovskaya E. Conceptual principles of determination of priorities and cileorientiriv of policy of economic development of regions

Annotation research is Conducted teoretiko-methodical bases of development of the consolidated policy of economic development of region. Maintenance of base concepts is considered and specified: policy, conception, strategy, programs, plans and projects.

With the use of procesnogo approach the process of successive transformation and authentication of maintenance is built politician in strategies, programs and projects, directed in support steady development of country and regions.

It is found out, that a plural and specific of kinds and directions of public activity as objects of policy entailed appearance of numerous kinds politician, polarity of their aims, methods and facilities of their achievement. It is marked, that though each of a politician executes inherent it functions and can differ aims, methods of their realization, all kinds politician organically and closely CPLD, have many points of the mutual crossing and family vectors of direction of their aims with the policy of economic development which induces to consideration all the politician, as constituents of economic policy of regions. It creates the terms of their consolidation and authenticity of appearance of creative initiatives at forming of general ways mizhgaluzevikh, interspecific and zagal'noregional'nikh measures and projects of development of region.

They are certain as constituents of general policy of development and they are suggested to unite in a single policy and strategy of complex economic development of region. It is presented structurally rich in content model of its construction, which engulfs all spheres and terms of vital functions and allows to coordinate and specify the aims of development through the prism of development of general scenarios.

Certain terms and certain composition of indicators and criteria of development, which take into account the scalene aspects of upgrading life and constancy of development on the modern stage. Grounded terms which are able to provide integration and realization of general aims in technical, technological, economic and social projects and composition and copulas of subjects of development and realization of the consolidated policy of economic development of region is set.

Key words: *development of the region, influencing factors, indicators and indicators of sustainability of growth, functions and tasks, consolidation and transformation policies, integration goals.*

УДК 352.075

І.Б. Гарькавийкандидат наук з державного управління
директор приватного підприємства "Орест-К", м. Київ**ЗАСАДИ СИСТЕМНОГО АНАЛІЗУ ПІДПРИЄМСТВ
МІСТООБСЛУГОВУЮЧОЇ СФЕРИ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

У статті розкрито положення системного аналізу підприємств містообслуговуючої сфери з виділенням етапів та основних категорій дослідження. Охарактеризовано підходи до визначення мети й урахування витрат ресурсів на систему, а також виокремлення зв'язків між цілями, шляхами вдосконалення системи та середовищем.

Ключові слова: орган місцевого самоврядування; підприємство містообслуговуючої сфери; системний аналіз; етапи дослідження; мета, ресурси, зв'язки системи.

І. Вступ

Підприємства містообслуговуючої сфери працюють у складних умовах, які характеризуються необхідністю забезпечення відповідності між обсягами виробництва та обсягами споживання муніципальних послуг, що зумовлює необхідність розрахунку виробничих потужностей і комунікацій за найбільшою (піковою) потребою при низькому середньому рівні та високій нерівномірності використання цих потужностей за часом. При цьому висока вартість основних фондів комунальних підприємств знижує ефективність інвестицій у комунальне господарство.

Наявність природних монополій в окремих сферах міського господарства потребує підвищеної уваги до них з боку органів місцевого самоврядування (далі – ОМС), оскільки за відсутності конкуренції можливе зловживання надавачів послуг своїм монопольним становищем, особливо у сфері тарифної політики й дотримання стандартів якості послуг. Тобто перед ОМС в управлінні містообслуговуючою сферою стоять складні завдання, вирішення яких може бути засноване на структуризації складових систем та кількісному порівнянні альтернатив як методологічній основі вирішення наявних проблем. І найбільш конструктивним з напрямів досліджень у такому сенсі є системний аналіз, адже сформувався в результаті виникнення необхідності досліджувати та проектувати саме такі складні системи, управляти ними в умовах неповноти інформації, обмеженості ресурсів й дефіциту часу.

Дослідження пов'язано з важливими науковими, а також практичними завданнями, які передбачені планом науково-дослідних робіт Національної академії державного управління при Президентіві України за темою: "Науково-методологічні засади контролю діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері

надання послуг". При виконанні цієї теми автором розроблено основи теорії управління містообслуговуючою сферою ОМС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що термін "системний аналіз" тлумачать у публікаціях неоднозначно. В одних працях системний аналіз подано як "доповнення системних концепцій визначення функцій управління, пов'язаних з плануванням" чи навіть зі стратегічним плануванням і цільовою стадією планування [1]. В інших – термін "системний аналіз" вживається як синонім терміна "аналіз систем" або "системне управління організацією" [9]. Системний аналіз використовує всю сукупність формальних і неформальних процедур, є узагальнювальною методологією досліджень складних технічних, природних і соціальних систем [4; 8].

Системний аналіз у державному управлінні як соціальній системі, є подальшим розвитком ряду дисциплін, таких як теорія оптимального управління, теорія ухвалення рішень, експертний аналіз, теорія організації систем тощо. Зокрема, це стосується формування державної екологічної політики як складової світової системи захисту довкілля [5], діагностики суб'єкт-об'єктних відносин у системі управління територіальним розвитком [6].

Поширення ідей і методів системного аналізу в державному управлінні, а головне – успішне їх використання на практиці стало можливим лише з розробкою конкретних аспектів [10]. Саме використання системного аналізу як інструменту вирішення складних завдань дало змогу перейти від побудови теоретичних моделей систем до широкого їх практичного використання [11].

Водночас невирішеними залишаються питання, які стосуються узагальнення теоретичних та емпіричних положень системного аналізу, які може використовувати ОМС з урахуванням особливостей різноспрямованості обґрунтування управлінських рішень щодо вдосконалення діяльності підприємств містообслуговуючої сфери. На

необхідності опрацювання та розвитку названих положень системного аналізу в аспектах місцевого самоврядування наголошено в працях І. Дробота [2], О. Оболенського та Ю. Королюка [3; 7].

II. Постановка завдання

Мета статті – розкрити основні положення використання ОМС системного аналізу підприємств містообслуговуючої сфери з виділенням етапів дослідження складних систем у зазначеній сфері та у взаємозв'язку з основними категоріями, які при цьому використовуються. Вважаємо також за доцільне охарактеризувати підходи до визначення мети систем у містообслуговуючій сфері, врахування витрат ресурсів на їх функціонування, а також виділення зв'язків між цілями, альтернативними шляхами розвитку систем та середовищем.

III. Результати

Центральною проблемою у вирішенні завдань ОМС щодо вдосконалення діяльності підприємств для зміцнення містообслуговуючої сфери є проблема ухвалення рішень. Стосовно проектування та управління складними системами в зазначеній сфері проблема ухвалення рішення пов'язана з вибором певної альтернативи в умовах різних невизначеностей. Невизначеність зумовлена багатокритеріальністю завдань оптимізації, не завжди ясними цілями розвитку систем, неоднозначністю сценаріїв розвитку системи, недостатністю апріорної інформації про систему, дією випадкових чинників у ході динамічного розвитку системи та іншими умовами.

Проведені узагальнення свідчать, що системний аналіз у вирішенні завдань ОМС стосовно вдосконалення діяльності підприємств міста щодо зміцнення сфери обслуговування за етапністю має передбачати такі напрями: побудова моделі досліджуваного об'єкта; постановка завдання дослідження; вирішення поставленого математичного завдання [1; 4].

Побудова моделі – це відтворення системи, що вивчається, процесу чи явища. При побудові моделі може складатись математичний опис явищ і процесів містообслуговуючого спрямування, які відбуваються в системі.

На етапі *постановки завдання дослідження* формулюють мету аналізу у вирішенні завдань ОМС. Мету дослідження визначають зовнішні чинники щодо системи.

Лише вирішення *математичного завдання* із системного аналізу підприємств містообслуговуючої сфери ОМС можна віднести власне до етапу, що використовує математичні методи повною мірою.

До категорій, які доцільно використовувати для системного аналізу містообслуговуючих підприємств, належать такі: елемент, середовище, підсистема, характеристика, властивість, показник, алгоритм функціонування, якість, процес, критерій ефективності, стан системи, ситуація, проблема [8].

Для оперування цими поняттями системного аналізу у вирішенні завдань зміцнення містообслуговуючої сфери ОМС слід дотримуватись певних словесно-інтуїтивних чи формальних визначень.

Зокрема, стосовно досліджуваних підприємств виділяють елементи, якими є деякі об'єкти, що мають ряд важливих властивостей і певний закон функціонування, який реалізовується в системі, але внутрішня структура елемента в такому разі не розглядається.

Для відображення деяких властивостей елементів підприємства слід використовувати характеристики. Характеристики елемента є залежними змінними й відображають властивості елемента, під якими розуміють сторону об'єкта містообслуговуючої сфери, що зумовлює його відмінність від інших об'єктів або схожість з ними та виявляється при взаємодії з іншими об'єктами. Властивості задаються з використанням залежностей – одного з основних математичних понять, яке використовується при аналізі й обробці інформації.

Відображення якісних характеристик системи в містообслуговуючій сфері або цільової спрямованості процесу (операції), яка реалізовується системою, може здійснюватись з використанням показників.

Важливим для опису й дослідження ОМС діяльності підприємств містообслуговуючої сфери є поняття алгоритму функціонування, під яким розуміють процес здобуття вихідних характеристик з урахуванням впливів внутрішнього та зовнішнього середовища. За сутністю алгоритм функціонування розкриває механізм прояву внутрішніх властивостей підприємства, що визначають його поведінку відповідно до закону функціонування.

Сукупність станів підприємства містообслуговуючої сфери як системи, впорядкованих за зміною якого-небудь параметра, який визначає властивості цієї системи, називатимемо процесом. Рівень пристосованості процесу щодо досягнення мети, яка ставиться за певних умов ОМС, визначає ефективність такого процесу.

Оцінювання системи за узагальненим показником та правило вибору впливів на підприємство містообслуговуючої сфери з боку ОМС й територіальної громади (ТГ) має базуватись на критерії ефективності.

Опис закону функціонування підприємства як системи можна отримати через стан системи, яким є множина значень характеристик системи в цей момент часу.

Необхідність одночасного розгляду станів системи й середовища, які взаємопов'язані, вимагає визначення понять "ситуація" та "проблема". При цьому ситуацією вважають сукупність станів підприємства містообслуговуючої сфери та середовища в один і той

самий момент часу, а проблемою – невідповідність між існуючим та необхідним (цільовим) станом системи при цьому стані середовища в певний момент часу.

Запорукою ефективності системного аналізу підприємств ОМС є правильне визначення мети зміцнення містообслуговуючої сфери, яка є сукупністю уявлень про деяку модель майбутнього результату в цій сфері, здатного задовольнити вихідну потребу в муніципальних послугах при тих можливостях, що є реальними, оцінених за результатами досвіду. Потребою при цьому вважають те, що об'єктивно пов'язує членів ТГ із зовнішнім середовищем (зокрема, підприємствами містообслуговуючої сфери) та іншими соціальними системами як деяка (визначальна) умова забезпечення існування міста та життєдіяльності в ньому.

До властивостей мети у вирішенні завдань зміцнення містообслуговуючої сфери загалом і підприємств цієї сфери зокрема варто зарахувати:

- мета перебуває в безпосередній залежності від потреби в муніципальних послугах і є в цьому процесі її прямим наслідком;
- вибір мети суто суб'єктивний, тобто вибір заснований на конкретному знанні посадової особи місцевого самоврядування або членів ТГ;
- мета конкретна;
- мета завжди несе в собі елемент невизначеності, що призводить до деякого “порушення узгодження” фактично отриманого результату й тієї моделі, яка була сформована;
- наявність невизначеності у вихідній моделі робить мету засобом оцінювання майбутнього результату.

Узагальнення практики діяльності ОМС дало змогу систематизувати різні варіанти трансформації вимог у мету: від ситуації, коли вимога визначає всі елементи мети аж до ситуації, за якої вимога не має жодних обмежень. У такому разі діапазон умов діяльності суб'єктів господарювання змінюється від випадку, коли “проблема вибору” відсутня повністю, до ситуації, коли вимога не містить у собі необхідності конкретних розпоряджень з боку ОМС за всіма компонентами мети.

Наприклад, при програмному реформуванні житлово-комунального господарства (ЖКГ) м. Миколаєва висували такі основні вимоги: підвищити рівень і якість житлово-комунальних послуг, забезпечити надійну роботу інженерних систем життєзабезпечення; зменшити нераціональні витрати матеріальних і енергетичних ресурсів, створити економічний механізм стимулювання їх економії; мінімізувати технологічний вплив ЖКГ на навколишнє середовище й людину.

Ці вимоги були трансформовані в мету програми, яка полягає в здійсненні заходів щодо підвищення ефективності та надійності функціонування ЖКГ, забезпечення сталого розвитку для задоволення потреб населення й господарського комплексу в житлово-комунальних послугах відповідно до встановлених нормативів і стандартів.

Мету реальних підприємств містообслуговуючої сфери як складних систем можна звести до трьох основних видів формального її визначення:

- необхідний кінцевий стан системи;
- необхідний порядок зміни стану;
- необхідний “напрямок” руху системи без фіксації конкретного кінцевого її стану.

При реалізації завдань системного аналізу підприємств містообслуговуючої сфери ОМС необхідно враховувати необхідні види ресурсів: енергетичні, матеріальні, людські, інформаційні та інші.

Щодо інформаційних ресурсів слід зазначити, що кількість і якість інформації, яка використовується при побудові моделей підприємства містообслуговуючої сфери як системи, різна. Якщо при побудові моделі закладена достовірна інформація в досить показному обсязі, то це є однією з умов побудови адекватної моделі. Якість і повнота інформації, поданої в моделі, забезпечують ухвалення обґрунтованих рішень і є гарантією успішного управління підприємствами містообслуговуючої сфери з боку ОМС.

У свою чергу, обмеженість інформації призводить до невизначеності результатів, отриманих у ході розрахунків на моделі. Рішення, що приймаються на основі таких моделей, матимуть слабкий рівень обґрунтованості.

Таким чином, при побудові й реалізації моделей слід приділяти увагу забезпеченню процесу використання моделей з урахуванням усіх видів ресурсів. Навіть найякісніша модель може на практиці виявитися даремною, якщо вона не забезпечена в належному обсязі всіма видами ресурсів, необхідних для її успішного застосування.

Вид відносин між елементами, який виявляється як деякий обмін (взаємодія), називається зв'язком. Як правило, у дослідженнях виділяють внутрішні й зовнішні зв'язки. Зовнішні зв'язки підприємства містообслуговуючої сфери як системи – це його зв'язки із середовищем. Вони виявляються як характерні властивості системи. Визначення зовнішніх зв'язків дає змогу відокремити систему від зовнішнього середовища і є необхідним початковим етапом дослідження.

Інколи достатньо дослідження підприємства містообслуговуючої сфери як системи обмежити встановленням закону її функціонування. При цьому систему ототожнюють з

оператором і подають у вигляді “чорного ящика”. Проте в завданнях аналізу зазвичай потрібно з’ясувати, якими внутрішніми зв’язками зумовлені властивості системи, яка досліджується. Тому основним змістом системного аналізу з боку ОМС є визначення структурних, функціональних, каузальних, інформаційних та просторово-часових внутрішніх зв’язків системи [9].

Структурні зв’язки зазвичай поділяють на ієрархічні, мережеві, деревоподібні й задають у вигляді геометричної схеми (графа) або в матричній формі. Функціональні та просторово-часові зв’язки задають як функції, функціонали чи оператори. Каузальні (причинно-наслідкові) зв’язки описують мовою формальної логіки. Для опису інформаційних зв’язків доцільно розробляти інфологічні моделі.

Виділення зв’язків різних видів разом з елементами є істотним етапом системного аналізу підприємства містообслуговуючої сфери й дає змогу оцінювати складність конкретної системи.

Сукупність елементів, які створюють систему, і зв’язки між ними визначають структуру системи в містообслуговуючій сфері. У структурі системи істотну роль відіграють саме зв’язки. Так, змінюючи зв’язки при збереженні елементів, можна отримати модель іншого підприємства містообслуговуючої сфери, якій притаманні нові властивості чи яка реалізовує інший закон функціонування.

За результатами впровадження отриманих результатів в умовах ЖКГ м. Києва виявлено основні відмінності системного аналізу підприємств містообслуговуючої сфери від інших більш-менш формалізованих підходів для зміцнення означеної сфери, які зводяться до такого:

- розглядаються всі теоретично можливі альтернативні методи й засоби досягнення цілей, правильна комбінація та поєднання цих різних методів і засобів;
- чітко викладаються різні погляди посадових осіб та членів ТГ при вирішенні однієї й тієї самої проблеми зміцнення містообслуговуючої сфери;
- застосовується до проблем організації надання муніципальних послуг, для яких не повністю визначені вимоги вартості чи часу;
- визнається принципове значення організаційних та суб’єктивних чинників у процесі ухвалення рішень, відповідно до цього розробляються процедури узгодження різних поглядів у межах ТГ та ОМС;
- особлива увага приділяється чинникам ризику та невизначеності, їх урахуванню й оцінюванню при виборі оптимальних рішень серед можливих варіантів.

Новизна системного аналізу підприємств ОМС в аспектах зміцнення містообслуговую-

чої сфери полягає в тому, що проблеми розглядаються в цілому, з постійним акцентом на ясність аналізу, на кількісні методи й виявлення невизначеності. Новими також є схеми чи моделі, де зв’язки не можуть бути адекватно виражені за допомогою математичної моделі.

Перевага системного аналізу містообслуговуючих підприємств полягає в тому, що він дає змогу ОМС систематично та ефективно поєднувати думки та інтуїцію посадових осіб і пересічних членів ТГ у вирішенні завдань зміцнення містообслуговуючої сфери.

Проте разом з корисністю існує й обмеженість системного аналізу підприємства містообслуговуючої сфери як системи, яка зумовлена: неминучою неповнотою аналізу; наближеністю визначення рівня ефективності; відсутністю способів точного прогнозування перспективи.

IV. Висновки

Розкрито положення системного аналізу підприємств містообслуговуючої сфери ОМС з виділенням етапів дослідження складних систем, які передбачають побудову моделі досліджуваного об’єкта, постановку завдання дослідження, а також вирішення поставленого математичного завдання. Результативність здійснення системного аналізу в зазначеній сфері великою мірою визначається доцільним використанням базових категорій, серед яких елемент, середовище, підсистема, характеристика, властивість, показник, алгоритм функціонування тощо.

Мета ОМС у вирішенні завдань зміцнення містообслуговуючої сфери має певні властивості, які пов’язані з поняттями потреби в муніципальних послугах і є в цьому процесі прямим наслідком мети. При цьому мають враховуватись елементи суб’єктивності вибору, вимоги конкретизації мети, вплив елементів невизначеності.

Показано, що в процесі системного аналізу підприємств сфери обслуговування ОМС необхідно враховувати співвідношення потреби та мети, аспекти управління ресурсним потенціалом системи, яка розглядається, зв’язки між цілями, альтернативними шляхами й середовищем. До основних відмінностей системного аналізу для зміцнення містообслуговуючої сфери порівняно з іншими формалізованими підходами віднесено те, що згідно із запропонованим порядком аналізу можна розглядати всі теоретично можливі альтернативні методи й засоби досягнення цілей, а також досягти правильної комбінації та поєднання різних методів і засобів вирішення поставлених завдань.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі можуть стосуватись дослідження особливостей вирішення завдання зміцнення містообслуговуючої сфери з використанням інструментарію математичного моделювання з позицій системного аналізу.

Список використаної літератури

1. Бордюженко О.М. Основи системного аналізу: Інтерактивний комплекс навчально-методичного забезпечення / О.М. Бордюженко. – Рівне : НУВГП, 2008. – 113 с.
2. Дробот І.О. Розвиток матеріального ресурсу гарантування місцевого самоврядування / І.О. Дробот // Актуальні питання державного управління : зб. наук. пр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 2 (30). – С. 224–232.
3. Королюк Ю.Г. Ефективність діяльності місцевої влади: методика визначення диференційованої оцінки на базі методів прикладного системного аналізу / Ю.Г. Королюк // Статистика України. – 2010. – № 1. – С. 103–107.
4. Ладанюк А.П. Основи системного аналізу : навч. посіб. / А.П. Ладанюк. – Вінниця : Нова книга, 2004. – 176 с.
5. Малиш Н.А. Державна екологічна політика як складова світової системи захисту довкілля / Н.А. Малиш // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2010. – № 3. – С. 80–83.
6. Мамонова В.В. Діагностика суб'єктно-об'єктних відносин у системі управління територіальним розвитком / В.В. Мамонова // Державне управління в Україні: реалії та перспективи : зб. наук. пр. / за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – Вип. 2. – С. 229–235.
7. Оболенський О.Ю. Модель регіональної соціально-економічної системи як інструмент аналізу та управління регіональним розвитком / О.Ю. Оболенський, Ю.Г. Королюк // Економіка та держава. – 2010. – № 1. – С. 90–94.
8. Сорока К.О. Основи теорії систем і системного аналізу / К.О. Сорока – Харків : ПП Тимченко, 2005. – 288 с.
9. Сурмин Ю.П. Теория систем и системный анализ / Ю.П. Сурмин – К. : МАУП, 2003. – 368 с.
10. Суходоля О.М. Системний аналіз управління процесами формування енергоефективної економіки / О.М. Суходоля // Вісн. НАДУ. – 2005. – № 3. – С. 271–281.
11. Суходоля О.М. Формалізація моделі системних досліджень проблем державного управління політикою енергоефективності / О.М. Суходоля // Вісн. НАДУ. – 2005. – № 4. – С. 233–241.

Стаття надійшла до редакції 25.04.2013.

Гарькавий И.Б. Основы системного анализа предприятий градообслуживающей сферы органами местного самоуправления

В статье раскрыты положения системного анализа предприятий градообслуживающей сферы с выделением этапов и основных категорий исследования. Охарактеризованы подходы к определению цели и учету расходов ресурсов на систему, а также выделению связей между целями, путями совершенствования системы и средой.

Ключевые слова: орган местного самоуправления; предприятие градообслуживающей сферы; системный анализ; этапы исследования; цель, ресурсы, связи системы.

Gar'kaviy I. Bases of analysis of systems of enterprises of sphere of maintenance of city organs of local self-government

Position of analysis of the systems of enterprises of sphere of maintenance of city is exposed in the article, which after stage must foresee the construction of model of the investigated object; raising of task of research and decision of the put mathematical task. If the construction of model foresees the recreation of the system which is studied, process or phenomenon, then on the stage of raising of task of research the purpose of analysis is formulated in the decision of tasks by the organs of local self-government.

During realization of analysis of the systems of enterprises of sphere of maintenance of city it is expedient to use withstand categories which it is taken to: element, environment, subsystem, description, property, index, algorithm of functioning, quality, process, criterion of efficiency, state of the system, situation, problem. It is given verbally intuitional and formal determinations of these categories, which it follows to adhere to at the analysis of the systems.

Going is described near determination of purpose of strengthening of enterprises of sphere of maintenance of city, which is the aggregate of pictures of some model of future result after this direction, able to satisfy an initial requirement in municipal services at those possibilities which are the real, appraised as a result of experience.

The variants of transformation of requirements are systematized in aim: from a situation when a requirement determines all elements of purpose up to a situation, at which a requirement has no limitations. Thus the range of terms of activity of subjects of menage changes from the case of absence of "problem of choice", to the situation, when a requirement does not carry in itself the necessity of concrete orders from the side of organ of local self-government after all of the tools of purpose.

During realization of analysis of the systems of enterprises of sphere of maintenance of city it is necessary to take into account the charges of resources, which the power are attributed to, material, human, informative et al.

It follows to consider the selection of connections the mortgage of efficiency of analysis between aims, ways of improvement of the system and environment.

Key words: organ of local self-government; enterprise of sphere of maintenance of city; analysis of the systems; research stages; purpose, resources, connections of the system.

ТРАНСПОРТНА ІНФРАСТРУКТУРА ЯК ОБ'ЄКТ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ТА РОЗВИТКУ

У статті з'ясовано роль органів місцевого самоврядування у сфері впорядкування транспортної інфраструктури міста. Виділено інтереси учасників суспільних відносин, що користуються транспортом. Визначено можливості покращання об'єкта управління, що полягають у вдосконаленні внутрішніх факторів його розвитку.

Ключові слова: місцеве самоврядування, повноваження, відносини, транспортна інфраструктура міста, розвиток.

I. Вступ

Сучасне місто – це складна соціально-економічна структура, система виробничих, транспортних, людських, екологічних відносин, що реалізуються в певних формах взаємодії, комунікації та розвитку. Життєзабезпечення такої системи потребує відповідної інфраструктури.

Розширення території міст, зростання чисельності населення вимагають розвитку транспортних систем, виявляють властиві місту транспортно-експлуатаційні та планувальні тенденції й проблеми, які особливо гостро відчуються у великих (з населенням понад 250 тис. осіб) містах, де використовують декілька видів міського транспорту. У розвитку міста та міського транспорту можна простежити певні етапи [6, с. 5]:

- транспортні зв'язки відкривають можливість розвитку міста;
- результатом розвитку міста є необхідність розвитку транспортної мережі;
- покращання транспортного обслуговування сприяє подальшій урбанізації.

Суспільний транспорт на сьогодні має провідне становище в розвитку міста. Його розглядають як соціальну функцію, що здійснює досить регулярне та надійне обслуговування населення при відносно низьких витратах. Міський транспорт забезпечує:

- перевезення пасажирів;
- сполучення між усіма районами міста, налагодження ефективної системи комунікацій;
- доставку товарів до споживачів;
- доступ до віддалених окраїн.

Слід звернути увагу на те, що формування якісно нових транспортних систем має здійснюватись для розвитку та процвітання міста, а не лише для виконання соціальної функції. Сучасними цілями громадського транспорту є [7, с. 21]:

- виконання соціальних обов'язків щодо тих верств населення, які не мають індивідуальних автомобілів;

- підтримання та покращання економічної стабільності обслуговування районів;
- мінімальний вплив на навколишнє природне середовище.

Таким чином, міський транспорт – це невід'ємна потужна та важлива складова міської інфраструктури, а забезпечення його безперебійної роботи – актуальне питання місцевого значення, вирішувати яке мають у межах Конституції й законів України органи місцевого самоврядування.

У науковій літературі висвітлено питання транспорту та транспортної інфраструктури переважно в контексті розвитку транспортної галузі (І.М. Буценко) або вдосконалення технологічних процесів управління. Окремо в дослідженнях, що стосуються розбудови місцевого самоврядування (В.М. Бабаєв, О.О. Лазор, В.В. Мамонова) питання розвитку транспортної інфраструктури не знайшли свого відображення, хоча вони є складовою створення якісного життєвого середовища для мешканців міст. Зазначене зумовлює необхідність нашого дослідження.

II. Постановка завдання

Мета статті – з'ясувати роль органів місцевого самоврядування у сфері упорядкування транспортної інфраструктури міста та визначити фактори її розвитку.

III. Результати

По-перше, об'єкти транспортної інфраструктури розташовані та працюють на території населених пунктів, що є адміністративними центрами. Відповідно до ст. 5 Конституції України [5], носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Він здійснює владу безпосередньо й через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. В адміністративно-територіальних одиницях, таких як місто, від імені громади приймає рішення та представляє її інтереси місцева рада. Рада відповідно до закону утворює комунальні підприємства (у тому числі транспортні) та від імені громади реалізує право комунальної власності, що

полягає у володінні, доцільному, економічному, ефективному користуванні й розпорядженні на свій розсуд і в своїх інтересах відповідними об'єктами власності. Відтак, рада фактично виступає і суб'єктом управління, і об'єктом взаємодії у відносинах з транспортними організаціями на відповідній території. При цьому, відповідно до ст. 17 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", відносини з транспортними комунальними підприємствами будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування [4].

По-друге, громади мають у власності рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси. Органи місцевого самоврядування розпоряджаються землями комунальної власності, а транспортні підприємства використовують землі громад. Крім того, органи місцевого самоврядування затверджують генеральні плани, відповідно до яких розробляються маршрути руху пасажирського транспорту. Таким чином, представницькі органи місцевого самоврядування мають реальну можливість впливу на розвиток транспортної інфраструктури міста.

По-третє, органи місцевого самоврядування мають право згідно із законодавством створювати комунальні підприємства з перевезення пасажирів. Отже, у населених пунктах місцева влада стає поряд з державою основним гравцем на ринку транспортних послуг.

По-четверте, діяльність міського транспорту є діяльністю з надання послуг громаді. Від імені громади замовниками транспортних послуг виступають органи влади, органи місцевого самоврядування та/або уповноважені ними юридичні особи, які замовляють транспортні послуги. Органи місцевого самоврядування, виходячи з повноважень, наданих їм Конституцією й законами України, здійснюють самоврядний контроль за пасажирськими перевезеннями та наданням якісних транспортних послуг.

Особливістю міського транспорту є й те, що він може перебувати в державній, комунальній та приватній власності. Складність полягає в тому, що вплив на державного й приватного перевізника з боку органів місцевого самоврядування є обмеженим. Разом із цим ці органи мають можливість впливати на надавачів транспортних послуг шляхом укладання або не укладання угод, визначення умов договорів тощо.

Слід зазначити, що органи місцевого самоврядування, виступаючи від імені громади, мають зважати на те, що в ринкових умовах господарювання інтереси приватного бізнесу, що полягають в отриманні швидкого прибутку, заощадженні на капіталовкладеннях, не збігаються з інтересами гро-

мади. Вільна конкуренція може привести, з одного боку, до появи високоякісних швидкісних систем, що вимагають значних капітальних витрат та розквіту економіки. З іншого боку, результатом може стати велика кількість старого транспорту, дешеві та короткострокові рішення. Вільний ринок не в змозі враховувати всі економічні, екологічні та соціальні наслідки розвитку подій, розбіжності в часі індивідуальних та суспільних інтересів. Тому місцева влада зобов'язана та покликана визначати та відстоювати суспільний громадський інтерес, шукати можливості його найефективнішого задоволення.

У сфері використання транспорту сьогодні існують проблеми, які впливають на формування еколого-економічних і соціальних суспільних відносин міст [1, с. 202]:

- знос основних фондів, недостатнє їх оновлення й невідповідність їх технічного рівня перспективним вимогам;
- незадовільний транспортно-експлуатаційний стан шляхів призначення;
- зростання транспортної складової у вартості товарів;
- низький рівень безпеки перевезень;
- значне екологічне навантаження транспорту на навколишнє середовище;
- відсутність міжгалузевої координації в розвитку транспортної інфраструктури, що призводить до роз'єднання єдиного транспортного простору, нерационального використання ресурсів і зниження ефективності використання транспорту;
- недостатній рівень інформатизації транспортного процесу;
- низька ефективність фінансово-економічних механізмів, що стимулюють надання інвестицій на розвиток транспорту;
- відсутність фінансування державних і галузевих програм у сфері системи.

Ефективне управління містом визначається пропорційним збалансованим розвитком економіки міста при оптимальному вирішенні соціальних питань і забезпеченні комфортних умов життєдіяльності, зростанні його матеріального забезпечення, задоволенні духовних потреб. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування повинні створювати умови для дії об'єктивних економічних законів.

Практика здійснення управління на рівні територіальної громади свідчить, що при реалізації будь-яких повноважень місцевого самоврядування завжди стикаються інтереси зацікавлених сторін та можуть виникнути конфлікти інтересів. Так, розглядаючи транспорт і транспортну інфраструктуру міста, можна спостерігати декількох учасників суспільних відносин, кожен з яких має свій інтерес. До них належать:

- жителі територіальної громади, які мають право на користування громадським транспортом, на забезпечення безпеки в

процесі транспортних перевезень, а також, відповідно до ст. 50 Конституції України, на безпечне для життя й здоров'я довкілля;

- люди з обмеженими можливостями, які мають право отримувати всі види послуг. Це вимагає спеціального облаштування транспорту та місць у ньому, зупинок тощо;
- приватні підприємці-перевізники, які, відповідно до ст. 42 Конституції України, мають право на підприємницьку діяльність, що не заборонена законом. Органи місцевого самоврядування, які володіють легітимною владою на територіях, покликані забезпечити гарантії та захист конкуренції в підприємницькій діяльності, в межах повноважень захищати права споживачів, здійснювати контроль за якістю й безпечністю всіх видів послуг і робіт, сприяти діяльності громадських організацій споживачів.

Органи місцевого самоврядування в порядку та межах, визначених законодавством, мають повноваження щодо встановлення тарифів на транспортні послуги, підготовку та затвердження переліку спеціально відведених місць для паркування транспортних засобів.

Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" закріплює право комунальної власності як право територіальної громади володіти, доцільно, економічно, ефективно користуватися й розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Згідно зі ст. 29, стосовно транспортних підприємств, які є комунальною власністю, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад мають управлінські повноваження щодо:

1) управління в межах, визначених радою, майном, що належить до комунальної власності відповідних територіальних громад;

2) встановлення порядку та здійснення контролю за використанням прибутків підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад;

3) заслуховування звітів про роботу керівників підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад;

4) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо порядку та умов відчуження комунального майна, проектів місцевих програм приватизації та переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; організація виконання цих програм;

5) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо визначення сфер господарської діяльності та переліку об'єктів, які можуть надаватися у концесію, подання раді письмових звітів про хід та результати відчуження комунального майна;

6) погодження в установленому порядку кандидатур для призначення на посаду керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, які перебувають у державній власності.

Органи місцевого самоврядування, вирішуючи багато питань місцевого значення, не можуть за рахунок власного бюджету повністю задовольнити потреби транспортної інфраструктури. Тому вимушені шукати форми співпраці та взаємодії з органами державної влади, підприємцями, інвесторами, що розширить можливості розвитку муніципального транспорту.

Органи державної влади здійснюють загальне регулювання діяльності у сфері міського транспорту. Не працюючи безпосередньо з транспортною інфраструктурою, вони вимушені вимагати інформації від органів місцевого самоврядування, що утворює додаткове навантаження та виконання не притаманних структурним підрозділам цих органів статистичних функцій.

З'ясувавши, що транспортна інфраструктура є об'єктом муніципального управління, спробуємо визначитись, чи можна управляти її розвитком і яким чином.

Для цього необхідно уточнити дефініцію "розвиток". Словник С.І. Ожегова [8, с. 674] визначає розвиток як процес закономірної зміни, переходу від одного стану до іншого, більш досконалого, перехід від старого якісного стану до нового, від простого до складного, від нижчого до вищого.

Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає поняття розвиток таким чином: процес, унаслідок якого відбувається зміна якості чого-небудь, перехід від одного якісного стану до іншого, вищого [2, с. 824].

Енциклопедичний словник з державного управління пропонує розглядати розвиток як незворотну, спрямовану закономірну зміну матеріальних та ідеальних об'єктів, унаслідок чого виникає новий їх якісний стан [3, с. 625]. На наше глибоке переконання, наступний якісний стан може бути як кращий за попередній, так і гірший. Спрямовують ці зміни на рівні населеного пункту в межах, визначених законодавством, органи влади.

Найголовнішим суспільно-філософським завданням органів влади є гарантування безпеки сучасних та майбутніх поколінь. Тому актуальним залишається так званий сталий розвиток, що передбачає задоволення потреб сучасного суспільства з урахуванням потреб майбутніх поколінь. Слідування принципам сталого розвитку вимагає від органів державної влади та місцевого самоврядування впровадження інноваційних технологій в управлінській діяльності, наданні послуг, побудові відносин між владою та суспільством.

Стосовно транспортної інфраструктури, яка є об'єктом муніципального управління, органами, що регулюють розвиток, управляють ним, є органи місцевого самоврядування. Причому під управлінням розуміємо спрямування діяльності, перебіг подій, вплив на стан об'єкта управління, його розвиток. Відтак, управління розвитком має приводити до зміни якісного стану об'єкта.

Виходячи з теорії управління, управлінський вплив здійснюється на об'єкт у цілому (системі) та його складові (підсистемі). Тому управління розвитком можна також розглядати як вплив на окремі підсистеми. При якісній зміні підсистем система також змінюватиметься, що призведе до синергетичного ефекту.

Система транспортної інфраструктури міста має такі складові:

- транспортна інфраструктура як така;
- люди, що забезпечують її існування та рух транспорту;
- територія, в межах якої рухаються транспортні потоки;
- відносини, що формуються в системі та виходять за її межі.

Процеси розвитку належать до процесів, що визначаються зовнішніми щодо системи факторами, а процеси функціонування – як правило, до внутрішніх процесів, які формують стан системи. У цілому процеси функціонування та розвитку об'єктивно взаємопов'язані. На кожному етапі функціонування системи вирішуються нові завдання її розвитку. Таким чином, процес розвитку являє собою процес реалізації безперервної послідовності "елементарних актів функціонування".

Таким актами функціонування в системі транспортної інфраструктури міста є рішення органів місцевого самоврядування

Під час управління розвитком і функціонуванням міст як соціально-економічних систем необхідно вирішувати питання кількісних та якісних оцінок цих систем. Тому необхідно визначатися з кількісними оцінками переходу від функціонування до розвитку, складовими розвитку, критеріями якості систем, завдяки яким можна уточнити модель функціонування та визначити модель розвитку системи, що на практиці породжує певні проблеми.

Розвиток як процес можна характеризувати з огляду на шлях розвитку процесу – інтенсивний чи екстенсивний. Розвиток системи визначається також як якісні перетворення субстрату, структури, зв'язків і функцій системи, що здійснюються під впливом внутрішніх та зовнішніх факторів.

Органи місцевого самоврядування практично не можуть впливати на зовнішні фактори розвитку, тому зростає значення взаємодії з органами державної влади, що є представниками центру на територіях та мають реальні важелі впливу на центральні органи виконавчої влади.

До зовнішніх факторів розвитку транспортної інфраструктури міста належать:

- конституція, законодавчі та нормативно-правові акти органів державної влади;
- державні програми;
- міжнародні договори, угоди та домовленості;
- ціни й тарифи на енергоносії та інші послуги, що надаються транспортним підприємствам організаціями, на які місцева влада не впливає й не може вплинути;
- кодекси окремих видів транспорту,
- рішення суду з питань надання транспортних послуг тощо.

Внутрішніми факторами розвитку транспортної інфраструктури міста є:

- бажання та воля керівників місцевих органів влади, депутатського корпусу послідовно прагнути розвитку територій;
- стартові умови для формування сучасної системи транспортних комунікацій;
- інституційне забезпечення управління транспортною системою на рівні органів місцевого самоврядування;
- генеральні плани населених пунктів;
- місцеві програми соціально-економічного розвитку;
- цільові програми;
- статuti транспортних підприємств;
- положення про надання транспортних послуг в окремих видах міського транспорту;
- місцеві бюджети;
- угоди про надання послуг, договори оренди тощо;
- місцеві позики, бізнес-ресурси, кредити тощо.

Органи місцевого самоврядування, як правило, можуть активно впливати на внутрішні фактори розвитку, тому розглянемо їх докладніше.

Стартовими умовами для формування сучасної системи транспортних комунікацій є: достатня ресурсна база; наявність кваліфікованого трудового потенціалу; зацікавленість іноземних інвесторів у розміщенні капіталів на територіях.

Можливості інституційного забезпечення управління транспортною системою впливають із положення ст. 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" про те, що органи місцевого самоврядування мають право створювати організаційні структури для забезпечення реалізації повноважень на рівні територіальної громади.

Відповідно до ст. 59 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", ради затверджують генеральні плани населених пунктів, у яких визначено:

- заходи з охорони навколишнього середовища;
- демографічний розвиток міста;
- обсяги та розміщення нового житлового будівництва;

- інженерну підготовку та захист території;
- інженерне обладнання території;
- розвиток транспорту;
- магістральну вуличну мережу;
- архітектурно-планувальну організацію території.

Затверджений у чинному порядку генеральний план є обов'язковим документом для всіх організацій та установ, які здійснюють будівництво на території міста, а також використання землі в планувальних межах міста.

Місцеві програми соціально-економічного розвитку та цільові програми органи місцевого самоврядування приймають з метою розв'язання окремих проблем розвитку економіки й суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки адміністративно-територіальних одиниць, що потребують фінансової підтримки з боку рад. Програми, що стосуються транспортної інфраструктури, мають забезпечити потреби населення України в зручному та високоякісному перевезенні в міському сполученні.

Статути транспортних підприємств та положення про надання транспортних послуг для підприємств комунального транспорту затверджують відповідні місцеві ради, таким чином вони можуть визначати та регулювати головні напрями діяльності підприємств, затверджувати їх плани та звіти про їх виконання; призначати й звільняти директора, визначати порядок розподілу прибутку та покриття збитків тощо.

Та частина транспортної інфраструктури, що є комунальною власністю, належить до предметів відання місцевого самоврядування, тому підтримується місцевим бюджетом як інструментом вирішення проблем місцевого рівня.

Місцеві ради також відповідно до законодавства затверджують договори, укладені сільським, селищним, міським головою від імені ради, з питань, зарахованих до її виключної компетенції, отже, справляють регуляторний вплив на договірні відносини.

Виконавчі органи рад здійснюють повноваження щодо:

- залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій, незалежно від форм власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст, координація цієї роботи на відповідній території;
- розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях.

Враховуючи й трансформуючи вплив значених факторів, органи місцевого самоврядування матимуть можливість здійснювати розвиток транспортної інфраструктури міста в потрібному напрямі.

Оскільки генерують процес розвитку потреби населення, що вимагають пропорційного руху в екстенсивному та інтенсивному напрямах розвитку, то стосовно транспортної інфраструктури населених пунктів критерії оцінювання системи мають виходити із задоволення потреб територіальної громади відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

IV. Висновки

В умовах розбудови децентралізованої системи влади в Україні поступово зростає роль самоврядування як представницької влади на територіях, що найбільш наближена до проблем і потреб пересічних громадян та має відстоювати місцевий інтерес у відносинах з усіма економічними суб'єктами в межах територіальної громади.

У сучасних умовах транспортна інфраструктура міста може бути вдосконалена завдяки відпрацюванню її внутрішніх факторів розвитку.

Подальші пошуки та розвідки можуть розгортатись у напрямі вдосконалення механізму надання транспортних послуг на муніципальному рівні.

Список використаної літератури

1. Буценко І.М. Розвиток транспортної системи України в умовах євроінтеграції / І.М. Буценко, І.М. П'янова // Сучасна економічна теорія та пошук ефективних механізмів господарювання : зб матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (Сімферополь, 16–17 березня 2012 р.) / відп. ред. Л.А. Кравченко. – Саки : Фенікс, 2012. – 426 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2001. – 1440 с.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за заг ред. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
4. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.
5. Конституція України. – К. : Вікар, 1997.
6. Самойлов Д.С. Городской транспорт : учебник для вузов / Д.С. Самойлов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Стройиздат, 1983. – 384 с.
7. Симпсон Б. Планирование развития городов и общественный транспорт в Великобритании, Франции и ФРГ : пер. с англ. / Б. Симпсон. – М. : Транспорт, 1990. – 96 с.
8. Словарь русского языка : 50000 слов / сост. С.И. Ожегов. – М. : Государственное издательство иностранных и научных словарей, 1949. – 968 с.

Стаття надійшла до редакції 15.03.2013.

Дульфан С.Б. Транспортная инфраструктура как объект муниципального управления и развития

В статье определена роль органов местного самоуправления в сфере регулирования транспортной инфраструктуры города. Выделены интересы участников общественных отношений, пользующихся транспортом. Определены возможности улучшения объекта управления, которые заключаются в усовершенствовании внутренних факторов его развития.

Ключевые слова: местное самоуправление, полномочия, отношения, транспортная инфраструктура города, развитие.

Dulfan S. Transport infrastructure as an object of municipal management and development

Statement of the problem. *The modern city is an elaborate social and economic structure, the system of production, transportation, human, environmental relations that are realized in certain forms of interaction, communication and development. Life sustaining of a such system requires appropriate infrastructure. Public transport is an integral and important part of a strong local infrastructure and ensure its smooth operation – topical local issue, which should be solved within the Constitution and laws of Ukraine by local self-government.*

Modern scientific literature considers transport and transport infrastructure mainly in the context of the transport sector (I.M. Butsenko) or improvement of technological processes management. Separately in studies concerning the development of local self-government (V.M. Babaev, O.O. Lazor, V.V. Mamonova) the development of transport infrastructure have not been reflected, although they are part of creating a quality living environment for residents. Everything above-indicated causes the necessity of this research.

The purpose of the article is to clarify the role of local governments in the regulation of transport infrastructure and to determine the factors of its development.

The main material of the study. *It has been determined that the role of local governments in the regulation of transport infrastructure is connected with the following factors:*

- *The bodies represent the interests of local communities by taking appropriate decisions, create a local transport company;*
- *land is given to transportation companies, approve master plans, under which transport routes are developed;*
- *are near to the state and are main players at the market of transport services and perform autonomous control of rendering such services;*
- *protect the public interest with regard to economic, environmental and social effects of the transport system;*
- *direct changes and development of transport infrastructure at the level of locality within the confines of the law.*
- *External and internal factors of the transport infrastructure have been defined. They are:*
- *the desire and will of local authorities, deputies consistently strive development;*
- *initial conditions for the formation of the modern system of transport communications;*
- *institutional management of the transport system at the local government level;*
- *general plans of settlements;*
- *local socio-economic development;*
- *targeted programs;*
- *statutes of transport companies;*
- *Provision of transportation services in certain types of public transport;*
- *Local budgets;*
- *Agreement on the provision of services, lease, etc.;*
- *Local loans, business resources, loans and etc.*

Conclusions and recommendations for further research. *In today's transport infrastructure will be improved by working off the internal factors of development.*

Further prospecting and exploration can be deployed towards the improvement of transport services at the municipal level.

Key words: local government, powers, relations, transport infrastructure, development.

УДК 35.07-021.62

В.В. Заблоцькийкандидат політичних наук, доцент
ДЗ "Луганський національний університет імені Тараса Шевченка"**ЦІННІСНІ КОНСТРУКТИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ПОЛІТИКО-МЕНТАЛЬНІ ЧИННИКИ ЇХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ В УКРАЇНСЬКИХ УМОВАХ**

У статті проаналізовано зміст і сутність основних конструктів Європейської хартії місцевого самоврядування та зроблено висновки щодо впливу політико-ментальних чинників українського суспільства на можливості імплементації Хартії у вітчизняне державотворення.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, Європейська хартія місцевого самоврядування, державотворчі конструкти.*

I. Вступ

У пошуках шляхів оптимізації державного ладу та політичної системи українського суспільства науковці й практики все більше звертаються до проблематики місцевого самоврядування як ключової ланки територіальної організації влади. Зважаючи на проголошений конституційно-стратегічний курс розвитку української держави в напрямі європейської інтеграції, на часі постають завдання приведення у відповідність до європейських принципів і стандартів не тільки вітчизняного законодавства (де ми досягли певних успіхів), а й політико-управлінської практики (де юридично закріплені європейські норми все ще не стали дороговказом і змістом процедурно-управлінської діяльності).

Прагнення української влади в цьому аспекті цілком чітко озвучує, зокрема, В. Толкованов, який наголошує, що "розвиток місцевого самоврядування є одним з пріоритетних напрямів державної політики України, зокрема в контексті реалізації стратегічного курсу інтеграції до європейського співтовариства. Питання впровадження в Україні положень Європейської хартії місцевого самоврядування (далі – Хартії) набувають сьогодні особливого значення, зокрема, у контексті проголошеної реформи місцевого самоврядування, а також головування України в Комітеті Міністрів Ради Європи (2011 р.)" [9, с. 126–127].

Такий стан речей надзвичайно актуалізує осмислення змісту та сутності ключових конструктів Хартії, особливо чинників сприяння або гальмування їх імплементації в державно-управлінській діяльності органів публічної влади України.

В Україні досліджують фундаментальні категорії та проблеми державного управління такі науковці, як: В. Бабаєва, В. Бакуменко, В. Бульба, Т. Бутирська, І. Грицяк, В. Князєв, В. Мамонова, А. Міхненко, О. Молодцов, О. Мордвінов, М. Оніщук, Т. Пахомова, П. Пет-

ровський, І. Розпутенко, Ю. Сурмін, С. Телешун, Ю. Шаров та ін. Незважаючи на вагомий здобутки вітчизняних науковців у розкритті проблематики місцевого самоврядування, все ще залишаються проблеми в розумінні й тлумаченні базових конструктів та універсальних чинників формування й функціонування національної системи місцевого самоврядування в частині їх співвідношення з Хартією.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати зміст і сутність основних конструктів Хартії.

III. Результати

На наш погляд, виокремлення провідних конструктів (окремі науковці, наприклад, Г. Падалко, називають їх основними принципами) є ключовим моментом у розумінні не тільки змісту й сутності європейських стандартів формування та функціонування місцевого самоврядування, а й самої системи цінностей, що лежить у їх основі, а відтак, і в можливості знайти глибинні, ціннісні національні чинники сприйняття або відкидання тих чи інших органічних і звичних для європейців процедур та правил публічного управління на муніципальному рівні. На підкріплення аргументації щодо принципової ролі аналізу провідних конструктів Хартії наведемо перелік чинників їх особливої значущості й ролі в процесі муніципально-правового регулювання вже згаданого вище Г. Падалки, який стверджує, що вони є:

а) загальноновизнаними ідеями й ідеалами муніципалізму, які формують правосвідомість учасників муніципально-правових відносин і визначають суть таких відносин;

б) узагальненим і концентрованим вираженням зазначених ідеалів, тобто духовних (ідеологічних) цінностей муніципальної демократії та прав людини, досягнення яких є основним стратегічним завданням муніципально-правового регулювання;

в) втілюють найважливіші ідеї муніципально-правової думки, виражені в ідеях, тео-

ріях, концепціях, доктринах і вченнях видатних мислителів давніх часів та сучасності;

г) визначають суть і зміст, спрямованість та форми муніципально-правового регулювання, тобто ці принципи є основними соціальними орієнтирами муніципально-правового регулювання;

г) характеризуються системністю, тобто справляють потужний, цілеспрямований і мультіплікативний вплив на всю систему суспільних відносин, що виникають у процесі взаємодії особи, територіальної громади та держави, які є предметом муніципального права;

д) трансформуються в принципи відповідної галузі національного права й отримують своє закріплення в чинному законодавстві України;

е) мають особливу значущість у формуванні власної бази принципів, інститутів і підгалузей муніципального права (інститути муніципальних прав особи, муніципального виборчого та референдного права, муніципального службового права тощо);

є) мають загальноцивілізаційний, наддержавний (подекуди – позадержавний) характер, оскільки практично зумовлюють підходи до обґрунтування всіх муніципально-правових явищ і процесів, у тому числі в контексті розвитку муніципалізму, громадянського суспільства та соціально-правової демократичної державності [6].

На підставі ціннісного аналізу Хартії візьмемо на себе сміливість виокремити її провідні конструкти як певні ціннісні кластери, що програмують суспільну свідомість і через неї – відповідні соціальні дії муніципальних службовців:

- конструкт невід’ємних прав людини;
- конструкт демократії;
- конструкт виборності місцевих органів публічної влади;
- конструкт найвищого права, конституційності;
- конструкт свободи асоціацій;
- конструкт єдності функцій, компетенцій і ресурсів;
- конструкт наближення влади до народу;
- конструкт повноти і виключності повноважень;
- конструкт фінансової спроможності;
- конструкт бюджетного вирівнювання.

Розглянемо їх детальніше та спробуємо знайти український національний політико-ментальний відповідник або заміник кожної із цих аксіологічних категорій.

Конструкт невід’ємних прав людини (Прембула Хартії). Хартія є цілком логічним наслідком розвитку теорії природних прав людини. Як О. Мордвінов підкреслює: “Особливості становлення місцевого самоврядування нерозривно пов’язані з історією

розвитку громадянських свобод та державності” [5, с. 45]. Європейська спільнота, яка звикла не тільки декларувати, а й послідовно відстоювати права людини, вбачає в місцевому самоврядуванні найближчу для громадянина, а отже, найлегшу з погляду можливостей гарантування дотримання прав людини інституцію. Водночас українці багато і схвально говорять про власні права, проте не мають ані звички процедурно їх відстоювати, ані практичної можливості в тих випадках, коли людина звертається до суду за захистом власних прав. Деформована вітчизняна судова система призводить до ментального розриву суспільної свідомості українців між визнанням прав і свобод людини й обов’язковістю їх дотримання.

Конструкт демократії (Прембула Хартії). Як засвідчує практика демократичних країн, де існує розвинуте місцеве самоврядування, там панує й демократичне врядування, там держава та влада підконтрольні громадянам, а не навпаки [3, с. 224]. Так, Я. Черниш зазначає, що “багато принципів місцевого самоврядування як однієї з форм організації людського співжиття є спільними з демократією. Однак місцеве самоврядування дає змогу не просто побачити всі ці принципи в дії, а й безпосередньо взяти участь у процедурах демократії. Тому його достатньо часто називають “школою” демократії. Відповідно, місцеве самоврядування є первинною ланкою демократії, важливим інститутом громадянського суспільства” [10].

Українське суспільство також переконане в значно більшій демократичності системи місцевого самоврядування порівняно з державною владою. Проте в ментальності наших співгромадян досить поширена відсутність взаємозв’язку демократії як нашого права брати участь у процедурах формування представницької влади та демократії як власної відповідальності за прийняті виборцем рішення, тому ми поки не готові усвідомити, що в ході виборів своє первинне установче право на владу (народ – джерело влади) у ході виборів можна обміняти лише один раз – або на обіцянки, або на вимогу відстоювати в представницьких органах права і потреби виборців. Тому спочатку й продаємо власний голос черговому, а потім скаржимося, що він не відстоює наші потреби.

Конструкт виборності місцевих органів публічної влади (ст. 3 Хартії). Ця імперативна вимога не підлягає сумніву ані в Європі, ані в Україні. Суперечки точаться хіба що у двох площинах: який термін повноважень слід установлювати для народних обранців та за якою системою краще за все їх обирати. Підходи із цього погляду наведено в табл. 1.

Особливості виборності органів місцевого самоврядування в країнах Європи

| Країна | Загальна кількість органів місцевого самоврядування | Тип виборчої системи, за якою обираються депутати представницьких органів місцевого самоврядування | Строк повноважень виборного органу місцевого самоврядування |
|-----------------|---|--|---|
| Австрія | 2400 муніципалітетів | Пропорційна, мера обирає громада або рада залежно від регіону | 5 або 6 років залежно від регіону |
| Бельгія | 600 муніципалітетів | Мера призначає королева за рекомендацією муніципалітету | 6 років |
| Болгарія | 264 громади | Мажоритарна, мера обирає територіальна громада | 4 роки |
| Велика Британія | 65 графств, 444 округи, 417 районів | Мажоритарна | 4 роки |
| Греція | 900 дімої (міські) та 131 кінотитес (сільські) | Змішана: 3/5 – мажоритарно, 2/5 – пропорційно, мер – очільник списку, що переміг | 4 роки |
| Данія | 269 комунер | Пропорційна, громадяни формують власний список з усіх претендентів, мера обирає рада | 4 роки |
| Іспанія | 8109 муніципіос | Пропорційна, мера обирає рада | 4 роки |
| Італія | 8000 комуні | Мажоритарна, мера обирає територіальна громада | 5 років |
| Нідерланди | 467 комун | Пропорційна, мера призначає уряд на 6 років | 4 роки |
| Німеччина | 14000 геймайнден та штедте | Мажоритарна, мера обирає територіальна громада | рада: 4 – 6 років, мер: 4 – 9 років |
| Португалія | 4240 приходів та 300 муніципалітетів | Пропорційна, мер – очільник списку, що переміг | 4 роки |
| Польща | 2500 гмін | Мажоритарна, мера обирає територіальна громада | 4 роки |
| Румунія | 103 муніципі, 208 оразе (міста), 2825 комуне | Мажоритарна, мера обирає територіальна громада | 4 роки |
| Словаччина | 2891 обец | Мажоритарна, мера обирає територіальна громада | 4 роки |
| Словенія | 190 муніципалітетів | Мажоритарна, мера обирає територіальна громада | 4 роки |
| Угорщина | 3100 муніципалітетів | Змішана, мера обирає територіальна громада | 4 роки |
| Україна | 488 районних, 455 міських, 785 селищних, 10 279 сільських рад | Пропорційна – в містах, мажоритарна – в селах | 4 роки до 2010 р., 5 років – після 2014 р. |
| Франція | 37 000 муніципалітетів | Мажоритарна, мера обирає рада | 6 років |
| Фінляндія | 446 кунт | Пропорційна, мера обирає рада | 4 роки |
| Чехія | 6200 обець | Мажоритарна, мера обирає рада | 4 роки |
| Швеція | 290 комунер | Мажоритарна | 4 роки |

Конструкт найвищого права, конституційності (ст. 2 Хартії) найкраще розкриває О. Пеклушенко. На його думку, базисний характер конституційних норм, через які основи місцевого самоврядування отримують безпосереднє закріплення, виявляється в тому, що ці норми мають:

- а) засадничий, фундаментальний, узагальнювальний характер;
- б) визначеність і категоричність;
- в) постійність дії;
- г) загальновизнаність;
- д) стислість, концентрованість положень;
- е) стійкість [7, с. 181].

Як у Європі, так і в Україні науковці та практики публічного управління одноставні в тому, що основи місцевого самоврядування покликані відобразити державні гарантії самостійного здійснення населенням місцевого самоврядування, створити необхідні передумови, умови, можливості для ефективного вирішення питань місцевого значення, а в установлених законом випадках і реалізації окремих державних повноважень. Відмінність полягає хіба що в мірі практичної реалізації конституційних норм у політико-управлінській діяльності.

Конструкт свободи асоціацій (ст. 10 Хартії) передбачає вільне право територіальних органів самоврядування на будь-які об'єднання та асоціації. Це право не тільки визнається, а й повною мірою дотримується як у Європі, так і в Україні. Зокрема, в нашій країні існують і досить активно функціонують десятки асоціацій місцевого самоврядування, найбільш відомою та потужною з яких є заснована у 2002 р. Асоціація міст України, які в різні роки очолювали такі відомі українські політики, як: Валерій Пустовойтенко, Євген Кушнар'єв, Володимир Олійник, Олександр Омельченко.

Сьогодні до складу асоціації входить понад 550 територіальних громад. Вона є повноправним членом Ради європейських муніципалітетів та регіонів. Асоціація міст України активно бере участь у формуванні законодавчої бази місцевого самоврядування, реформуванні бюджетної політики й міжбюджетних відносин, надає інформаційну, організаційну й консультативну допомогу своїм членам, опікується проблемою підготовки та перепідготовки муніципальних кадрів, налагоджує міжнародні побратимські зв'язки між містами. Асоціація міст України лобіює інтереси територіальних громад у центральних і регіональних органах

державної влади, регулярно інформує їх і громадськість про проблеми місцевого самоврядування та шляхи їх вирішення [1].

Конструкт єдності функцій, компетенцій і ресурсів (ст. 9 Хартії) передбачає, що обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування має відповідати

функціям, передбаченим конституцією або законом. При цьому якщо ресурсне забезпечення виконуваних повноважень для Європи (на відміну від України) є явищем звичайним, то сам перелік функцій і повноважень муніципальних органів у різних країнах є досить різнобарвним (табл. 2).

Таблиця 2

Перелік повноважень органів місцевого самоврядування європейських країн

| Країна | Повноваження виборного органу місцевого самоврядування | | | | | | | | | | | | | | |
|-----------------|--|--------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------|----------------------------|------------------|-------------------|---------------------|-------------------------|-----------------------|------------|--------|-----------------|------------|---------------|
| | Водопостачання, водовідведення | Соціальний захист, соціальні послуги | Побудова, утримання будівель і житла | Громадський транспорт | Охорона довкілля, здоров'я | Вивезення сміття | Міське планування | Громадський порядок | Культура, туризм, спорт | Благоустрій території | Освітлення | Дороги | Пожежна безпека | Бібліотеки | Освіта, школи |
| Австрія | + | + | | + | + | + | + | + | + | | + | | | | |
| Бельгія | + | | | | | + | + | + | | | | | | | |
| Болгарія | | | + | | | | + | | + | + | + | | | | |
| Велика Британія | | + | | + | | + | | | | | | + | + | + | |
| Греція | + | | | + | | | + | | + | | | | | | + |
| Данія | | | | | | + | | | + | | | | | | + |
| Іспанія | + | + | | + | + | + | | | | | + | | + | + | |
| Італія | + | + | | | + | + | + | | | | | | | | |
| Нідерланди | | + | + | + | + | | + | + | + | | | | | | + |
| Німеччина | + | + | | | | | + | | | | | | | | + |
| Португалія | | | | | + | | | | + | | | | | | + |
| Польща | | + | + | + | + | | | | + | | | | | | + |
| Румунія | + | | + | + | + | | | | + | + | | | | | + |
| Словаччина | + | + | | + | + | | | | + | | | | | | + |
| Словенія | + | | + | | + | + | + | + | | | | | | | + |
| Угорщина | + | + | + | + | + | + | | | + | | + | + | | | + |
| Україна | + | + | | + | + | + | + | + | + | + | + | | | + | + |
| Франція | | + | | | + | | + | + | + | | + | | | | + |
| Фінляндія | | + | | | + | | + | | | | | | | + | + |
| Чехія | + | + | + | | | + | + | + | | | | | | | + |
| Швеція | + | + | | + | + | + | | | | | + | | | | + |

Останній із зазначених конструктів цілком гармонійно доповнюють і розкривають два наступних. Так, у **Конструкті фінансової спроможності (ч. 1 ст. 3 та ч. 2, 4 ст. 9 Хартії)** наголошено на тому, що місцеве самоврядування має право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

При цьому фінансові системи, що становлять підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, повинні мати достатньо диверсифікований і підвищувальний характер та забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань.

Наповнення цього конструкту розуче відрізняє Україну від європейських країн і становить чи не найбільшу проблему територіальної організації влади в нашій країні, адже, за загальними оцінками експертів, практиків та науковців, понад 90% вітчизняних місцевих бюджетів є фінансово неспро-

можними. Більше того, на відміну від європейських держав, де місцеві бюджети формуються “знизу вгору”, ми де-факто маємо протилежну ситуацію, адже за формального дотримання процедури “самостійного” ухвалення місцевих бюджетів в Україні переважна їх більшість “спускається зверху” органами державної виконавчої влади у вигляді “контрольних цифр”, “рекомендацій” тощо.

Конструкт бюджетного вирівнювання (ч. 5 ст. 9 Хартії). Захист більш слабких у фінансовому аспекті органів місцевого самоврядування передбачає Хартією запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування й фінансового тягаря, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не завдають шкоди повноваженням, які органи місцевого самоврядування можуть здійснювати в межах їхньої власної компетенції.

В українських умовах державного дотування більшості місцевих бюджетів подібний принцип є майже абсолютним, проте подекуди він провокує феодално-васальні від-

носини центру з регіонами, ставить останні в позу постійного прохача, який може отримати більшу дотацію (у разі “правильної поведінки”), а може й не отримати.

Конструкт повноти і виключності повноважень (ч. 4 ст. 43 Хартії). Згідно з Хартією, повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними та виключними. Їх не можуть скасовувати чи обмежувати інші, центральні або регіональні органи, якщо це не передбачене законом. Цілком простий, логічний і зрозумілий принцип в умовах національної державно-управлінської системи є абсолютно невнормованим. Не випадково визнаний фахівець відносин між публічними органами влади І. Бодрова констатує, що “сучасні політико-правові реалії ... характеризуються дисбалансом у відносинах органів місцевого самоврядування та органів державної влади, який переростає в різні форми соціального напруження, а інколи – у відкритий конфлікт” [2].

Конструкт наближення влади до народу (ст. 3 Хартії). Муніципальні функції, як правило, виконують переважно ті органи, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії. Дійсно, місцеві муніципальні органи є територіально, функціонально та ментально-психологічно найближчими до громади, пересічних українців, а отже, здатні набагато краще за центральні органи державної влади надавати різноманітні управлінські послуги. Проте, на відміну від європейців, це розуміння в Україні все ще не переросло в усвідомлення інституціонального закріплення цього конструкта. У Європі це відбувається в процесі поглиблення децентралізації й деконцентрації влади, тоді як політичні процеси в Україні нерідко характеризують як процеси подальшої централізації та концентрації влади, причому не тільки опозиційні політики, а й науковці.

IV. Висновки

Проведене дослідження надає теоретико-методологічне підґрунтя для вироблення науково-практичних пропозицій щодо імплементації положень Європейської хартії місцевого самоврядування в політико-управлінську практику територіальної організації влади в Україні. Зміни мають відбуватися одночасно в трьох площинах:

- **ціннісний**, що передбачає формування й реалізацію державою цільової програми політико-правової просвіти з метою імплементації в суспільну свідомість українців європейської системи цінностей, насамперед цінностей системи місцевого самоврядування;
- **інституційний**, що передбачає реформування територіальної організації

влади в Україні на принципах широкої децентралізації, наділення органів місцевого самоврядування ширшими повноваженнями (що зробить їх реальним суб'єктом територіального розвитку та вираження інтересів громад, їх дійсної самоорганізації й самоврядності); чіткого розподілу функцій і повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій у супроводі із чіткою системою відповідальності та контролю; ліквідації господарчо-виконавчих функцій місцевих державних адміністрацій з наданням їм лише контрольних функцій за дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, за станом місцевого й регіонального розвитку тощо [8, с. 153];

- **процесуальний**, що передбачає впровадження інноваційних інструментів і стандартів “Good Governance” на місцевому та регіональному рівнях; розвиток партисипативної демократії, удосконалення відносин між владою й громадянами, насамперед, на місцевому рівні, а також більш активне залучення громадян до участі в управлінні громадами; розвиток транскордонного співробітництва місцевих громад; зміну існуючої практики бюджетного розподілу з метою зміцнення фінансової та матеріальної автономії органів місцевого самоврядування [9, с. 127].

Відтак, перспективи подальших розвідок полягають у розробці механізмів переходу до нової системи організації державного ладу в Україні на засадах домінування місцевого самоврядування в політико-організаційному й інституційно-функціональному планах.

Список використаної літератури

1. Асоціація міст України [Електронний ресурс] // Вікіпедія : вільна енциклопедія. – Режим доступу: http://uk.wikipedia.org/wiki/Асоціація_міст_України.
2. Бодрова І.І. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування: конституційно-правовий аспект [Електронний ресурс] / І.І. Бодрова // Інтернет-сайт Фонду місцевої демократії. – Режим доступу: <http://www.fmd.org.ua/Programs/samovraduvannia/samovradpublications/128/>.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні : наук.-практ. посіб. / Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України, Ліберальне молодіжне об'єднання (ЛІМО); [упоряд. О.В. Бейко та ін.]; ред. М.О. Пухтинський, В. В. Толкованов. – К. : Крамар, 2003. – 395 с.

4. Європейська хартія місцевого самоврядування : офіційний переклад. – Страсбург : Рада Європи, 1985. – ET5 № 122. – С. 246–255.
5. Мордвінов О. Становлення місцевого самоврядування: зарубіжний досвід і українська практика / О.Г. Мордвінов // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2011. – № 2. – С. 45–48.
6. Падалко Г. Принципи місцевого самоврядування, принципи муніципального права та принципи служби в органах місцевого самоврядування в Україні: проблеми співвідношення та взаємодії [Електронний ресурс] / Г. Падалко // Альманах права : наук.-практ. журнал. – 2008. – № 3. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Almpr/2012_3/01_091.pdf.
7. Пеклушенко О. Організаційні основи місцевого самоврядування в Україні / О.М. Пеклушенко // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2012. – № 2. – С. 178–182.
8. Сай І. Проблемні питання розвитку системи місцевого самоврядування в Україні / І.А. Сай // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2010. – № 1. – С. 150–154.
9. Толкованов В. Розвиток місцевого самоврядування в Україні в контексті реалізації політики європейської інтеграції / В.В. Толкованов // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2012. – № 3 (39). – С. 123–128.
10. Черниш Я. Співвідношення місцевого самоврядування та демократії: основні підходи [Електронний ресурс] / Я.В. Черниш // Гілея : наук. збірник. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya2010_36/Gileya36P9_doc.pdf.

Стаття надійшла до редакції 15.04.2013.

Заблоцкий В.В. Ценностные конструкты Европейской хартии местного самоуправления и политико-ментальные факторы их имплементации в украинских условиях

В статье проанализированы содержание и сущность основных конструктов Европейской хартии местного самоуправления и сделаны выводы относительно влияния политико-ментальных факторов украинского общества на возможности имплементации Хартии в процессе развития демократических основ государства.

Ключевые слова: *местное самоуправление, Европейская хартия местного самоуправления, государственно-созидательные конструкты.*

Zablotskiy V. Valuable constructs of the european charter of local self-government and political and mental factors of their implementation in ukrainian conditions

Ukraine steadily evolving towards European integration. In this way there is a problem brought into line with European values and standards not only national legislation, but also political and administrative practice.

This situation is extremely updated understanding of the content and nature of the key constructs of the Charter, and in particular, the factors facilitating their implementation in the state management of the public authorities.

The paper explores the meaning and essence of the basic constructs of the European Charter of Local Self-Government and conclusions about the impact of political and mental factors Ukrainian society possible implementation of the Charter in the domestic state.

The study provides a theoretical and methodological foundation for the development of scientific and practical proposals for implementation of the European Charter of Local Self-Government in the political and administrative practice of the territorial organization of power in Ukraine.

Separation of major constructs is crucial in understanding not only the content and nature of European standards for the formation and functioning of local government, but also the system of values that lies in their foundations, and therefore the ability to find in-depth, value perception of national factors or exclusion of certain organic and familiar to Europeans procedures and rules of public administration at the municipal level.

Therefore, recommendations for further research are to develop mechanisms for transition to the new system of political system in Ukraine based on the dominance of local government in the political, organizational and institutional functional terms.

Based on the analysis of the values of the Charter by taking the liberty to highlight key constructs of the Charter as a certain value clusters, programming public consciousness and through it - the relevant social actions of municipal officials.

Key words: *Local Self-Government, European Charter of Local Self-Government, state constructs.*

Т.А. Кравченко

кандидат наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет

ПОСИЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СІЛЬСЬКІЙ МІСЦЕВОСТІ

У статті розглянуто сучасний стан і проблеми розвитку місцевого самоврядування в сільській місцевості; акцентовано увагу на основних завданнях органів місцевого самоврядування щодо сталого розвитку сільських територій. З'ясовано, що міжмуниципальне співробітництво є актуальною та інноваційною формою в контексті підготовки до реалізації широкомасштабної реформи місцевого самоврядування й реформи адміністративно-територіального устрою. Одночасно воно має великий потенціал, який може бути дуже корисним для забезпечення сталого розвитку всіх (великих і малих) громад у сільській місцевості.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, державне управління, органи місцевого самоврядування, територіальні громади, органи публічної влади, механізми державного регулювання, політика, посадові особи місцевого самоврядування, громадянське суспільство.*

І. Вступ

Суспільно-політичні перетворення в Україні останніх років дали імпульс формуванню місцевого самоврядування як принципово нового для української політичної системи інституту. Ідея необхідності цього інституту для розвитку правової держави, громадянського суспільства вже починає засвоюватися суспільною свідомістю, але продовжує дискутуватися питання про природу і сутність самого феномену місцевого самоврядування, а також про конкретні форми його реалізації в державі.

Одним із пріоритетних напрямів діяльності органів місцевого самоврядування в Україні в сучасних умовах має стати створення умов для сталого розвитку сільських територій через забезпечення комплексного багатофункціонального сільського розвитку, який базується на тому вихідному принципі, що його слід розглядати не тільки з позиції забезпечення населення продовольством і промисловості сировиною, а й з огляду на соціальні й екологічні аспекти, та вирішення найважливіших суспільних завдань.

Державна політика розвитку сільських територій покликана забезпечувати формування сприятливого інституційного, організаційного й економічного середовища на загальнонаціональному та регіональному рівнях, стимулювати налагодження дієвих механізмів залучення вітчизняних та іноземних інвестицій у сільську місцевість, а також створювати комфортні умови для проживання й роботи мешканців українського села. Незважаючи на поодинокі кроки, що робляться владою в напрямі формування такої політики, загалом цей процес характеризується непослідовністю, половинчастістю, невиконанням визначених відповідними документами правових, організаційних, нау-

кових, фінансових та інших заходів, спрямованих на сталий розвиток сільських територій, а також неузгодженістю з принципами та стандартами, що діють у розвинутих країнах світу.

Все це зумовлює необхідність пошуку адекватних інструментів забезпечення сталого розвитку сільських територій. Методологічною базою для розробки дієвих заходів, спрямованих на комплексний розвиток сільських територій у всій його різноаспектності, мають стати ґрунтовні наукові дослідження й активні дискусії в середовищі компетентних фахівців, а також сформовані на їхній основі рішення органів державної влади та місцевого самоврядування, орієнтовані на розвиток сільськогосподарського виробничого потенціалу, покращення якості природного середовища та підвищення якості людського капіталу сільських територій України.

Визнаними вченими у сфері дослідження розвитку сільських територій є: М. Орлатий, І. Прокопа, П. Саблук, В. Юрчишин та інші науковці-економісти. Вагомий внесок у розвиток теорії самоврядування становлять праці В. Григор'євої, В. Іляшенко, В. Корженка, Ю. Куца, О. Лазор, М. Латиніна, В. Мамонової, В. Савицького, В. Ткачука, а також учених, які вивчали особливості становлення самоврядування на селі: В. Бакума, І. Белебехи, Ю. Губені, М. Кропивка, А. Лісового, Л. Лисенко, М. Маліка, О. Павлова, В. Юрчишина.

Проте, відзначаючи вагомий здобутки вчених у розвиток наукової теорії місцевого самоврядування, з огляду на сучасні процеси державотворення варто зауважити, що на сьогодні окремі аспекти самоврядування залишаються малодослідженими, зокрема, відсутні розробки щодо розвитку програмних підходів до формування механізмів залучення сільського населення до вирішення

проблем розвитку сільських територій, розвитку форм демократії участі на місцях. Важливість проблеми вимагає подальшого дослідження сучасного стану й аналізу тенденцій розвитку місцевого самоврядування в сільській місцевості, розробки шляхів переходу сільських поселень на режим стійкого і комплексного соціально-економічного розвитку.

Актуальність дослідження діяльності органів місцевого самоврядування в сільській місцевості та їх впливу на розвиток територій зумовлена зміною ставлення державної влади до місцевого самоврядування, що полягає у визнанні місцевого самоврядування (через теоретико-методичне забезпечення функціонування його системи) як інституту публічної влади в сільській місцевості. Умовами сталого розвитку будь-якої з територій є ряд чинників, до яких можна віднести економічні, правові, соціально-психологічні, природні, культурні, управлінські, політичні та ін. Але малодослідженою сферою залишається вплив місцевого самоврядування на розвиток сільських територій.

Таким чином, обґрунтування заходів, спрямованих на активізацію діяльності органів місцевого самоврядування та інших самоврядних організацій у сільській місцевості, є актуальним завданням науки державного управління, вирішення якого забезпечить позитивні зрушення в розвитку сільських територій.

II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути сучасний стан і проблеми розвитку місцевого самоврядування в сільській місцевості.

III. Результати

У соціально-економічному житті України сільські території займають особливе місце. На них проживає третина населення нашої держави і припадає 90% її площі. Значущість цих територій посилюється їх винятковим внеском у формування основ продовольчої безпеки та нарощування експортного потенціалу країни. Ці та інші чинники роблять розвиток сільських територій одним із основних пріоритетів державної політики України, спрямованої на підвищення стандартів життя сільського населення, зростання ефективності функціонування агропромислового комплексу, покращення стану довкілля та поліпшення якості людського капіталу [9].

Державна політика розвитку сільських територій покликана забезпечувати формування сприятливого інституційного, організаційного й економічного середовища на загальнонаціональному та регіональному рівнях, стимулювати налагодження дієвих механізмів залучення вітчизняних і зарубіжних інвестицій у сільську місцевість, а також створювати комфортні умови для проживання та роботи мешканців українського села.

Незважаючи на поодинокі кроки, що робляться владою в напрямі формування такої політики, загалом цей процес характеризується непослідовністю, половинчистістю, невиконанням визначених відповідними документами правових, організаційних, наукових, фінансових та інших заходів, спрямованих на сталий розвиток сільських територій, а також не узгодженістю з принципами та стандартами, що діють у розвинутих країнах світу [1].

Світовий досвід свідчить, що система регулювання суспільно-економічних відносин у державі складається з двох базових складових: державного управління і місцевого самоврядування. Рівень і перспективи розвитку країни, перш за все, залежать від того, наскільки досконалі зазначені складові. Всі інші елементи цієї системи, включаючи господарське управління, є похідними і функціонують відповідно до заданих нею правил гри. Таким чином, місцеве самоврядування належить до головних факторів соціально-економічного розвитку суспільства. Країна не може бути демократичною, мати стійку соціально-економічну базу без розвинутого інституту місцевого самоврядування.

В Україні за останні роки державотворення в основному сформовані інституційні засади розвитку місцевого самоврядування. Однак невирішеною залишається головна проблема – створення умов для сталого розвитку сільських територій. Про це свідчать такі фактори.

По-перше, незважаючи на прийняті закони про місцеве самоврядування, майже повністю відсутня законодавча база зі специфіки сільських територій. Як наслідок, залишаються без правового регулювання найважливіші напрями та механізми розвитку сільської території, немає навіть законодавчого визначення, що таке “сільська територія”, “сільська територіальна громада”.

По-друге, не налагоджено фінансове забезпечення сталого розвитку сільської території. Причому мова йде не тільки про нестачу коштів, а й про недосконалість самого механізму фінансування, оскільки в країні законодавчо не встановлені стандарти забезпеченості сільського населення громадськими послугами, що не дає змоги обґрунтовано планувати і фінансувати програми сільського розвитку.

Вбачаємо, що після підписання Президентом України 01 листопада 2012 р. Закону № 5428-VI “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України” (щодо формування та виконання державного та місцевих бюджетів) в Україні розпочався новий етап удосконалення міжбюджетних взаємовідносин, яким закладені підвалини формування дієздатних громад у контексті узгодження інтересів громад з регіональними та державними інтересами.

По-третє, особливо гостро відчувається дефіцит інформації про розвиток сільської території, оскільки не ведуться статистичні спостереження на рівні сільських поселень. Хоча ще в 2008 р. Законом України "Про сільськогосподарський перепис" були визначені правові, організаційні та економічні основи підготовки і проведення сільськогосподарського перепису, його оброблення, узагальнення, поширення та використання його результатів [2].

Кабінет Міністрів України 5 жовтня 2011 р. ухвалив рішення про проведення в 2014 р. Першого всеукраїнського загального сільськогосподарського перепису, а в 2012 р. пробного сільськогосподарського перепису в Баштанському районі Миколаївської області [3].

Необхідність проведення в Україні загального сільськогосподарського перепису зумовлена назрілою потребою отримання систематизованих і детальних статистичних даних про стан і структуру сільського господарства, наявність та використання його ресурсного потенціалу за всіма територіальними одиницями. Загальний сільськогосподарський перепис 2014 р. буде проведено вперше в історії нашої країни.

Вбачається за доцільне, услід за Першим всеукраїнським загальним сільськогосподарським переписом, організувати проведення перепису сільських населених пунктів з метою виявлення їх соціально-демографічного, економічного, інфраструктурного, рекреаційного й екологічного потенціалу для визначення перспективи їх розвитку, скласти схеми розселення, провести класифікацію сільських адміністративних районів за тенденціями і моделями соціально-економічного розвитку.

По-четверте, слід відзначити слабку увагу до розвитку сільської інфраструктури територіальних громад. Адже в дореформений період національної економіки сільськогосподарські підприємства, колишні по суті центри сільського життя, крім виробництва сільськогосподарської продукції, вони тримали на своєму балансі соціальну й інженерну інфраструктуру, надавали послуги для особистих підсобних господарств, виступали як інформаційно-консультаційні і навіть культурно-просвітницькі центри. Ця багатофункціональна роль великих господарств не була достатньою мірою врахована в процесі їх ринкової трансформації. На жаль, сільські муніципальні утворення не можуть відіграти рівноцінну роль у розвитку сільської місцевості через обмеженість ресурсів. У більшості сільських муніципальних утворень необхідні додаткові механізми організації сталого сільського розвитку. Мова йде про підтримку кооперативного, фермерського господарства, розвитку несільськогосподарської зайнятості, у тому числі за допомогою

малого підприємництва, розвитку інституту дорадництва, використання рекреаційного і культурно-історичного потенціалу територій тощо. А для цього необхідно створити нову сільську інфраструктуру – мережу мікрофінансових організацій, консультаційних, дорадницьких центрів, демонстраційних господарств, збутових і постачальницьких кооперативів тощо.

У зв'язку з цим міжмуніципальне співробітництво (далі – ММС) є актуальною та інноваційною формою діяльності багатьох органів місцевого самоврядування. ММС є логічним рішенням для нейтралізації наслідків нераціонального розподілу функцій та ресурсів між органами місцевого самоврядування, недосконалої організації територіальної влади. Застосування ММС технологій є не тільки національною, а й світовою тенденцією. Вітчизняне законодавство не містить дефініції "міжмуніципальне співробітництво", що створює перешкоди реалізації цієї форми місцевого розвитку. Проблема відсутності поняття "міжмуніципальне співробітництво" у національному законодавстві поглиблюється тією обставиною, що процедура добровільного об'єднання територіальних громад за чинним законодавством України передбачає обов'язкове проведення місцевого референдуму.

Спостерігається недостатність державної підтримки розвитку міжмуніципального співробітництва (ММС). Так, на рівні державних програм ця форма об'єднання зусиль декількох органів місцевого самоврядування знаходить відображення фактично лише в Державній програмі розвитку транскордонного співробітництва на 2011–2015 рр.

Актуальність розвитку ММС в Україні зумовлюється надмірною фрагментацією громад базового рівня. Сьогодні в Україні налічується 30 475 суб'єктів адміністративно-територіального устрою, з яких 29 382 – це сільські населені пункти та селища міського типу, у яких функціонують 12 135 представницьких органів місцевого самоврядування, включаючи Верховну Раду Автономної Республіки Крим. Слід також зазначити, що понад 46 % територіальних громад мають населення менше ніж 1000 мешканців. Таке подрібнення спричинює розпорошеність ресурсів: зменшення платників податків, що формують місцевий бюджет, збільшення видатків на утримання управлінського апарату місцевого самоврядування. У свою чергу, це призводить до неспроможності органів місцевого самоврядування на базовому рівні самостійно і повноцінно виконувати свої повноваження [4].

Перевагами створення ММС у сільських територіях є:

- разом органи місцевого самоврядування можуть зробити те, чого вони ніколи не

- зможли б досягнути поединці; вони можуть започаткувати нові послуги або підвищити якість послуг, які вже надаються ними громадянам;
- покращується здатність залучати приватні інвестиції та брати участь у проектах публічно-приватного партнерства; стає можливим укладання більш вигідних контрактів з приватними компаніями;
 - покращується здатність освоєння інвестицій та довіра з боку кредиторів, завдяки чому можна швидше отримувати позики та залучати кошти із зовнішніх джерел;
 - ОМС-партнери можуть обмінюватись знаннями, досвідом та відповідними ресурсами, що робить надання послуг більш ефективною справою;
 - можна оптимізувати (реорганізувати) адміністративні послуги: залучити більш кваліфікований персонал; здійснити мобілізацію існуючих ресурсів територіальних громад;
 - спільна робота над завданням соціально-економічного зростання муніципалітетів та підвищення прозорості сприяють краще, ніж фрагментарні дії окремих органів місцевого самоврядування;
 - розвиток третього сектора (некомерційних організацій) з передачею ним окремих муніципальних функцій (допомога літнім, інвалідам, біженцям і вимушеним переселенцям, організація дитячого дозвілля та оздоровчих заходів тощо).

Ефективне місцеве самоврядування відповідає національним інтересам з огляду на децентралізацію деяких важливих державних функцій. А інститут ММС може допомогти виконувати багато з цих функцій більш ефективно. У зв'язку з цим уряд та парламент повинні дбати про співпрацю між органами місцевого самоврядування. Адже ММС допомагає досягнути політичних цілей уряду через посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування та покращення стандартів їх роботи у ключових галузях [4].

Більшість державних і регіональних програм, пов'язаних з розвитком сільських територій, на жаль, мають переважно декларативний характер або не забезпечуються необхідними фінансовими ресурсами, що ускладнює, а подекуди і цілком унеможлиблює їхнє виконання. Це, зокрема, стосується Концепції загальнодержавної програми сталого розвитку сільських територій до 2020 р., Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 р. [5].

У зазначеній програмі констатовано, що основними проблемами в сільській місцевості є високий рівень безробіття, посилення міграції сільського населення, скорочення мережі закладів соціально-культурного при-

значення, зношеність та застарілість їх матеріально-технічної бази, нестача ресурсів для збереження й відтворення виробничого потенціалу села.

Ці та інші проблеми зберегли свою актуальність до цього часу, а їхній негативний вплив на розвиток сільських територій обмежує можливості формування та використання соціально-економічного потенціалу села, зумовлює виникнення проблем у сільськогосподарському виробництві та супроводжується руйнацією традиційного укладу сільського життя. Вказані дисфункції знаходять своє відображення як на загальнодержавному рівні, так і в контексті життєдіяльності сільських територій окремих регіонів.

Також до найбільш проблемних питань переходу сільських поселень на режим стійкого і комплексного соціально-економічного розвитку слід віднести:

1) недостатність існуючої правової та методологічної основи для забезпечення їх сталого та комплексного соціально-економічного розвитку, а також відсутність єдиних методологічних підходів до питань розробки, прийняття і реалізації відповідних муніципальних програм;

2) відсутність досвіду організації муніципального управління, а також взаємодії органів місцевого самоврядування сільських поселень з населенням і громадськими об'єднаннями громадян у процесі розробки та реалізації планів і програм комплексного соціально-економічного розвитку муніципальних утворень;

3) недостатнє правове регулювання порядку взаємодії органів місцевого самоврядування сільських поселень з господарюючими суб'єктами, зацікавленими в соціально-економічному розвитку муніципальних утворень (у тому числі, за рахунок розвитку муніципальної-приватного партнерства), а також відсутність належного досвіду з цих питань.

Позитивним прикладом щодо посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в сільській місцевості стало створення науково-методичної комісії з розвитку сільських територій та дорадництва. Її було створено державною установою "Науково-методичний центр інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності вищих навчальних закладів "Агроосвіта".

Перше організаційне засідання новоствореної науково-методичної комісії відбулось 30 січня 2013 р. До її складу увійшли представники Міністерства аграрної політики та продовольства України, Державної установи "Науково-методичний центр інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності вищих навчальних закладів "Агроосвіта", науково-педагогічні та педагогічні працівники вищих навчальних закладів Мінагрополітики, НУБіП України, Всеукраїнсь-

кої асоціації сільських та селищних рад, Національної асоціації сільськогосподарських дорадчих служб України, ННЦ "Інститут аграрної економіки".

Основними напрямками роботи науково-методичної комісії з розвитку сільських територій та дорадництва визначені:

- координація діяльності навчально-практичних центрів розвитку сільських територій, створених на базі вищих навчальних закладів Міністерства аграрної політики та продовольства України;
- науково-методичне забезпечення організації навчання сільських та селищних голів;
- сприяння поглибленню співпраці навчально-практичних центрів розвитку сільських територій з галузевими асоціаціями, дорадчими службами, місцевим самоврядуванням;
- сприяння у залученні студентів до діяльності сільських та селищних рад, розробки проектів розвитку територіальної громади, участі в соціально-економічному розвитку села тощо [11].

Таким чином, сільський розвиток в сучасних умовах слід розглядати як спрямування всіх важливих факторів, що визначають прогрес на селі (соціально-економічних, екологічних, демографічних, культурних, інституційних та ін.), у напрямі зростання рівня і якості життя сільської громади. Така модель сільського розвитку має формуватися і контролюватися самими громадами на основі єдності її членів, що збільшує їх можливості у підвищенні рівня життя. Це є єдиною можливим шляхом сталого розвитку сільських громад в Україні в сучасних умовах.

IV. Висновки

Система місцевого самоврядування має відповідати потребам суверенної цілісної та демократичної держави. Для цього на сучасному етапі Україні необхідно оптимально поєднувати сильні сторони централізації з можливостями децентралізації влади за допомогою синхронізації процесу розбудови дієздатних територіальних громад з адміністративно-територіальною, податковою, земельною реформами та реформою житлово-комунального господарства, що сприятиме поліпшенню соціально-економічної ситуації і, як наслідок, зменшенню напруження у внутрішньополітичній ситуації в Україні.

Сьогодні політика розвитку сільських територій в Україні здійснюється в основному в рамках державної регіональної політики та державної аграрної політики. Тому необхідно виокремити сільські території як самодостатній об'єкт регулювання і вирішувати проблеми їх розвитку комплексно з прив'язкою до європейських принципів і стандартів [6].

Вбачається за доцільне в частині розвитку місцевого самоврядування в сільських територіях вжити таких заходів:

- активізувати процес самоорганізації населення, залучати активну частину сільських жителів до процесу місцевого управління (у тому числі через використання потенціалу міжмуніципального співробітництва);
- прийняття ефективних управлінських рішень щодо підтримки сільськогосподарського виробництва та агропереробки, регулювання землекористування, планування та забудови поселень, розбудови індустріальних та технологічних парків з урахуванням думки мешканців відповідної територіальної громади;
- сприяти залученню на добровільній основі коштів підприємств, установ та організацій для розвитку соціальної інфраструктури на селі;
- на законодавчому рівні закріпити вимоги щодо відповідного рівня освіти кандидатів на посади міських, сільських і селищних голів, депутатів місцевих рад тощо;
- внести в чинне законодавство про закупівлю товарів, робіт, послуг для державних і муніципальних потреб зміни, що враховують специфіку сільських територій.

В умовах нерівномірності територіального розвитку тільки об'єднання зусиль держави, органів місцевого самоврядування, бізнесу та громадських організацій здатне вивести ті чи інші сільські території на траєкторію сталого соціально-економічного розвитку. Нагальною потребою є застосування комплексного підходу до розвитку сільських територій, заснованого на визначенні їх пріоритетності на сучасному етапі державотворення.

Першочерговим кроком у формуванні сучасної державної політики розвитку сільських територій інструментами місцевого самоврядування має стати розробка ґрунтовної та адекватної (відповідно до нинішніх умов і викликів) програми розвитку сільських територій та її прийняття на найвищому державному рівні. Ключовими питаннями такої програми мають бути визначені законодавче закріплення статусу сільських територій (як об'єкта регулювання) та правове визначення економічної бази їх розвитку. У рамках цієї програми необхідно також вирішити питання формування інституційного середовища розвитку сільських територій, що є важливою передумовою їх збалансованого розвитку, про що свідчить європейська практика.

Вирішити вищезазначені (та ті, що пов'язані з ними) проблеми неможливо за рахунок часткових змін. Політика децентралізації державної влади на місцевому рівні перестане бути декларацією лише за умов системного підходу до реалізації комплексу структурних реформ – конституційної, адміністративної, адміністративно-територіальної та, відповідно, децентралізації бюджетних відносин.

Наукові розвідки в контексті інституційно-правового забезпечення реформування мі-

сцевого самоврядування в Україні також мають бути спрямовані на подальше вивчення передового світового досвіду функціонування місцевого самоврядування в сільських територіях та його органічну адаптацію до українських реалій.

Список використаної літератури

1. Проблеми та перспективи розвитку сільських територій України (на прикладі Карпатського регіону): науково-аналітична доповідь / [В.В. Борщевський, Х.М. Притула, В.Є. Крупін, І.М. Куліш]; НАН України. Інститут регіональних досліджень; [наук. ред. В.В. Борщевський]. – Львів, 2011. – 60 с.
2. Про сільськогосподарський перепис: закон України від 23 верес. 2008 р. № 575-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 9. – Ст. 340.
3. Про проведення Першого всеукраїнського загального сільськогосподарського перепису: розпорядження Кабінету Міністрів України від 05 жовт. 2011 р. № 944 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 77. – С. 46.
4. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід: посібник / В.В. Толкованов [та ін.]. – Київ: Крамар, 2011. – 261 с.
5. Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року: постанова Кабінету Міністрів України від 19 верес. 2007 р. № 1158 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1158-2007-%D0%BF/print1330254536949080>.
6. Розвиток сільських територій (стан, проблеми, перспективи) / Є.І. Бойко, І.Р. Залуцький, Х.М. Притула та ін.; НАН України. Ін-т регіональних досліджень; [наук. ред. Є.І. Бойко]. – Львів, 2011. – 61 с.
7. Розроблення підходів та моделей адаптації системи управління місцевим розвитком до стандартів Європейського Союзу: наук. розробка / Ю.П. Шаров, І.А. Чикаренко, О.Ю. Бобровська та ін. – К.: НАДУ, 2010. – 36 с.
8. Павлов О.І. Сільські території України: функціонально-управлінська модель: монографія / О.І. Павлов. – Одеса: Астроспринт, 2009. – 344 с.
9. Інституційні фактори стійкого розвитку регіональних соціально-економічних систем: монографія / В.П. Решетило, Г.В. Стадник, І.А. Островський та ін.; за заг. ред. В.П. Решетило; Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. – Х.: ХНАМГ, 2013. – 241 с.
10. Стимулювання економічного зростання на місцевому рівні / С.О. Біла, О.В. Шевченко, М.О. Кушнір, В.І. Жук [та ін.]. – К.: НІСД, 2013. – 54 с.
11. Створено науково-методичну комісію з розвитку сільських територій та дорадництва [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minagro.gov.ua/node/4217>.

Стаття надійшла до редакції 20.03.2013.

Кравченко Т.А. Усиление институциональной способности органов местного самоуправления в сельской местности

В статье рассмотрено современное состояние и проблемы развития местного самоуправления в сельской местности; акцентировано внимание на основных задачах органов местного самоуправления по устойчивому развитию сельских территорий. Определено, что межмуниципальное сотрудничество является актуальной и инновационной формой в контексте подготовки и реализации широкомасштабной реформы местного самоуправления, административно-территориальной реформы в Украине.

Ключевые слова: местное самоуправление, государственное управление, органы местного самоуправления, территориальные общины, органы публичной власти, механизмы государственного регулирования, политика, должностные лица местного самоуправления, гражданское общество.

Kravchenko T. Enhancement of institutional possibility of local self-government is in rural locality

The article deals with the current state and problems of local government in rural areas, focuses on the key tasks of local authorities on sustainable rural development. Conclusions are made that intermunicipal cooperation is relevant and innovative form in preparation for the implementation of a comprehensive local government reform and the reform of administrative-territorial structure. Simultaneously, it has great potential, which can be very useful for sustainable development of all (large and small) communities in rural areas.

Local government system should meet the needs of sovereign, integrity and democratic state. To do this, at the present stage, Ukraine should optimally combine the strengths of centralization with possibilities of the decentralization of power by synchronizing the process of development of viable local communities with the administrative-territorial, tax and land reforms and with the communal services reform, which will help improve social and economic situation and subsequently, will reduce stress in the domestic situation in Ukraine.

Today the policy of rural development in Ukraine is mostly implementing within the state regional policy and national agricultural policy. Therefore it is necessary to allocate the rural areas as a self-sufficing object of regulation and should wholistically solve problems of its development in conjunction with reference to the European principles and standards [6].

It seems appropriate, to carry out the following activities for development of local government in rural areas:

- To intensify the process of self-organization of population, to count the active part of the rural residents in process of local control (including, through the use of the potential of inter-municipal cooperation);
- Making effective management decisions to support agricultural production and agro-processing, regulation of land-use, planning and building of settlements, the development of industrial and technology parks based on opinion of the residents of the relevant territorial community;
- to sustain for attraction of voluntary resources from enterprises, institutions and organizations to develop social infrastructure in rural areas;
- to consolidate at the legislative level the requirements for the appropriate level of education for candidates for posts of municipal and village heads, city council deputies, etc.;
- to make changes at the current legislation on purchase of goods, works and services for state and municipal needs, considering with the specificity of rural areas.

Under the uneven regional development only unification of efforts of the state, local governments, business and public organizations can bring certain rural areas in the path of sustainable socio-economic development. Pressing need is implementation of complex approach to the development of rural areas, based on the definition of its priority at modern stage of establishment of the State.

The primary step in the formation of the modern state policy of rural development and instruments of local government should be the development of a good and adequate (according to the current conditions and challenges) program of rural development and its adoption at the highest state level. The key issues of this program should be defined legislative strengthening of the status of rural areas (as an object of regulation), and the legal definition of the economic base of its development. Under this program should be also decided the issue of formation of the institutional environment of rural areas development, which is an important supposition for its sustainable development, as the European practice is evidenced.

To solve the abovementioned problems (and those associated with them) cannot be due to a partial change. Decentralization policy of the government at the local level will cease to be declaration only if a systematic approach to realization of complex structural reforms, namely: constitutional, administrative, administrative-territorial and decentralization of budgetary relations, respectively.

Scientific research in the context of institutional and legal support reforming of the local government in Ukraine should also be used for further study of international best practices of the local government in rural areas and its smoothly adaptation to Ukrainian realities.

Key words: local government, public administration, bodies of local self-government, territorial communities, public authorities, mechanisms of state regulation, politics, local government officials, civil society.

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 351.75:330.59

С.В. Бєлай

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

МІСЦЕ КРИЗОВИХ ЯВИЩ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО ХАРАКТЕРУ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Визначено місце кризових явищ соціально-економічного характеру серед складових національної безпеки та в системі забезпечення національної безпеки. Надано визначення системи національної безпеки. Зазначено перспективні заходи державних механізмів протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру.

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

I. Вступ

Події сьогодення наводять яскравий приклад виникнення численних кризових явищ у країнах світу. Світова фінансова криза та її економічні наслідки негативним чином вплинули на соціальну складову європейського суспільства. Ще й досі країни Європейського Союзу не в змозі подолати проблеми соціального забезпечення населення, що призводить до виникнення численних акцій протесту. Україна не є винятком у цьому питанні, кількість акцій непокори зростає, залежно від розгляду та прийняття нормативно-правових документів, що спрямовані на зменшення фінансування соціальної складової бюджету.

Умови глобалізації висунули нові загрози існуванню традиційному устрою життя. У країнах північної Африки “Революції фейсбуку” довели нездатність державних силових структур щодо забезпечення національної безпеки. Все це, безперечно, доводить актуальність дослідження питання забезпечення національної безпеки держав у цілому та України зокрема.

Загрозливими кризовими явищами соціально-економічного характеру на сьогодні в українському суспільстві є бідність та злиденність населення, значна майнова диференціація, відсутність середнього класу, низький рівень та якість життя. За таких умов особливого значення набуває визначення місця цих явищ у системі забезпечення національної безпеки.

Питаннями забезпечення національної безпеки займається значна кількість провідних учених. Дослідження Г. Ситника стосуються державного управління у сфері забезпечення національної безпеки [1], Г. Но-

вицького – теоретико-правовим основам забезпечення національної безпеки України [2]. Теоретичним обґрунтуванням системи забезпечення національної безпеки присвячені праці В. Ліпкана [3], М. Сунгуровського [4]. Стратегічному плануванню у сфері забезпечення національної безпеки приділяли увагу В. Горбулін, А. Качинський [5]. Адміністративно-правові засади управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави розглянуті Г. Пономаренко [6]. Блоку економічної безпеки та протидії економічній злочинності присвячено ряд праць О. Користіна [7], В. Білоуса [8], В. Коваленка [9]. Соціальні детермінанти національної безпеки були розглянуті А. Баландою [10], проблеми соціальної безпеки – О. Давидюком [11]. При цьому дослідженню кризових явищ саме соціально-економічної в системі забезпечення національної безпеки не приділено достатньої уваги.

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення місця кризових явищ соціально-економічного характеру серед складових національної безпеки та в системі забезпечення національної безпеки.

III. Результати

Відповідно до Закону України “Про основи національної безпеки”, “національна безпека – захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам...” [12].

Ключовою фразою у цьому визначенні є захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави. Під національними інтересами розуміються життєво важливі матеріальні, інте-

лектуальні й духовні цінності Українського народу як носія суверенітету та єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток [12].

Загрозами національній безпеці називають наявні та потенційно можливі явища і чинники, що створюють небезпеку життєво

важливим національним інтересам України [12]. Кризові явища соціально-економічного характеру створюють загрози забезпеченню матеріальних, інтелектуальних і духовних цінностей і в системі забезпечення національної безпеки набувають особливо важливого значення. На рис. 1 наведено місце кризових явищ соціально-економічного характеру серед складових національної безпеки.

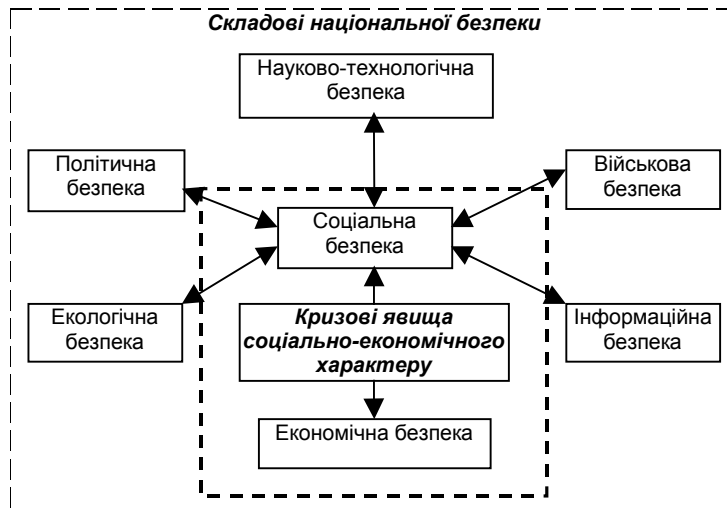


Рис. 1. Місце кризових явищ соціально-економічного характеру серед складових національної безпеки

Соціальна безпека інтегрує в собі всі види безпеки, такі як: економічна, політична, військова, інформаційна, екологічна, науково-технологічна та ін. Умови сьогодення доводять, що найбільш небезпечним є саме синергетичний синтез економічної та соціальної небезпеки, а саме вплив економічних криз на соціальну безпеку. У такому випадку виникають кризові явища соціально-економічного характеру.

Законі України “Про основи національної безпеки України” наведено загрози національним інтересам і національній безпеці України в соціально-економічній сфері: невідповідність програм реформування економіки країни і результатів їх здійснення визначеним соціальним пріоритетам; неефективність державної політики щодо підвищення трудових доходів громадян, подолання бідності та збалансування продуктивної зайнятості працездатного населення; криза системи охорони здоров’я і соціального захисту населення, як наслідок – небезпечне погіршення стану здоров’я населення; поширення соціальних хвороб, зокрема наркоманії та алкоголізму; загострення демографічної кризи, посилення тенденції старіння нації; зниження можливостей здобуття якісної освіти представниками бідних верств суспільства; прояви моральної та духовної деградації суспільства; зростання дитячої та підліткової бездоглядності, безпритульності, бродяжництва; неконтрольовані міграційні процеси, відплив із країни кваліфікованої

робочої сили; зменшення чисельності населення та його природного зростання [12].

До цього переліку можна додати такі загрози: зростання кількості населення, яке проживає за межею бідності; значна майнова диференціація населення (збільшення фінансового розриву між доходами бідних та заможних громадян); малий відсоток населення, який формує середній клас держави; зростання соціальної напруженості в суспільстві, готовність населення до активних дій, зростання ймовірності появи масових заворушень. Отже, у системі забезпечення національної безпеки необхідно розробляти та впроваджувати ефективні державні механізми протидії цим явищам. Доречно зазначити, що на сьогодні в чинних нормативно-правових документах відсутнім є поняття системи забезпечення національної безпеки.

Зазначене поняття було сформульовано в Концепції (основи державної політики) національної безпеки України 1997 р., яка вже втратила чинність [13]. У Концепції було зазначено, що “...для формування збалансованої державної політики та ефективного проведення комплексу узгоджених заходів щодо захисту національних інтересів у політичній, економічній, соціальній, воєнній, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах створюється система забезпечення національної безпеки України. Система забезпечення національної безпеки – це організована державою

сукупність суб'єктів: державних органів, громадських організацій, посадових осіб та окремих громадян, об'єднаних цілями та завданнями щодо захисту національних інтересів, що здійснюють узгоджену діяльність у межах законодавства України" [13].

Наразі в Законі України "Про основи національної безпеки" [12] це поняття є відсутнім. У наукових публікаціях вітчизняних учених існує думка, що це визначення доцільно знову надати в законодавчому акті. Наразі ведуться сучасні дослідження в цьому напрямі.

Найбільш суттєво дослідив термінологію поняття системи забезпечення національної безпеки у своїх дослідженнях В. Ліпкан. За його думкою, термін "узгодженість" неправильно застосовується у визначенні Концепції, оскільки система позбавляється зворотних зв'язків, а це є суттєвим моментом, за якого втрачається сам зміст системи управління. Отже, краще використовувати термін "взаємодія", за якої система прямих і зворотних зв'язків працюватиме в повному обсязі [3, с. 57–58].

В. Ліпкан провів аналіз існуючих підходів до трактування поняття системи забезпечення національної безпеки та визначив чотири основних, у яких система національної безпеки визначається: кризь формулу адекватності загроз і засобів, які мають вживатися; кризь формулу гарантій і механізмів; через здатність держави захищати свої інтереси; з урахуванням напрямів забезпечення власного розвитку.

Отже, підсумовуючи своє дослідження В. Ліпкан, надає таке визначення системі забезпечення національної безпеки: система теоретико-методологічних, нормативно-правових, інформаційно-аналітичних, організаційно-управлінських, розвідувальних, контррозвідувальних, оперативно-розшукових, кадрових, науково-технічних, ресурсних та інших заходів, спрямованих на забезпечення процесу управління загрозами та небезпеками, за якого державними і недержавними інституціями гарантується прогресивний розвиток українських національних інтересів, джерел духовного і внутрішнього добробуту народу України, ефективне функціонування самої системи забезпечення національної безпеки України [3, с. 63]. Однак, аналізуючи це поняття, доходимо висновку, що питання взаємодії державних органів, громадських організацій, посадових осіб та окремих громадян теж не зазначено.

М. Сунгуровський надає таке визначення системі забезпечення національної безпеки: це організована державою сукупність суб'єктів (державних органів, громадських органі-

зацій, посадових осіб, громадян та їх спілок), об'єднаних цілями та завданнями щодо захисту національних інтересів, які здійснюють свою діяльність у цій сфері відповідно до визначених у законодавстві України функцій, механізмів їх виконання [4]. Як бачимо, його основою є визначення з Концепції, однак до сукупності суб'єктів додано спілки громадян, що на сучасному етапі становлення громадянського суспільства в Україні є вкрай актуальним. Термін "узгодженість" автор у визначенні оминув.

Виходячи з наведеного вище, на наш погляд, для надання визначення системи забезпечення національної безпеки доцільно розглянути філософське поняття "система" (від грец. *systēma* ціле, що складене з частин; з'єднання) – сукупність елементів, що перебувають у відносинах і зв'язках один з одним, яка утворює певну цілісність, єдність [14]. Визначення, яке було подано в Концепції [13], відповідає визначенню системи, тому доречно за основу визначення взяти визначення з Концепції.

На наш погляд, *система забезпечення національної безпеки* – це організована державою сукупність суб'єктів: органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, окремих громадян та їх об'єднань, які перебувають у відносинах і зв'язках один з одним, утворюючи певну цілісність, єдність, об'єднані цілями та завданнями щодо захисту українських національних інтересів, ефективного функціонування самої системи забезпечення національної безпеки України і здійснюють узгоджену діяльність у межах законодавства України.

Таким чином, з наведеного вище можна визначити таку структурну схему системи забезпечення національної безпеки та місця в ній кризовим явищам соціально-економічного характеру (рис. 2).

У системі забезпечення національної безпеки органи державної влади та місцевого самоврядування (в обсязі делегованих їм повноважень) є представниками влади, що виконують завдання із забезпечення національної безпеки. Представниками громадянського суспільства, які беруть участь у захисті українських національних інтересів, є громадські організації, окремі громадяни та їх об'єднання. Зазначені суб'єкти забезпечення національної безпеки перебувають у відносинах і зв'язках один з одним та протидіють кризовим явищам соціально-економічного характеру як найбільшій загрози національним інтересам.

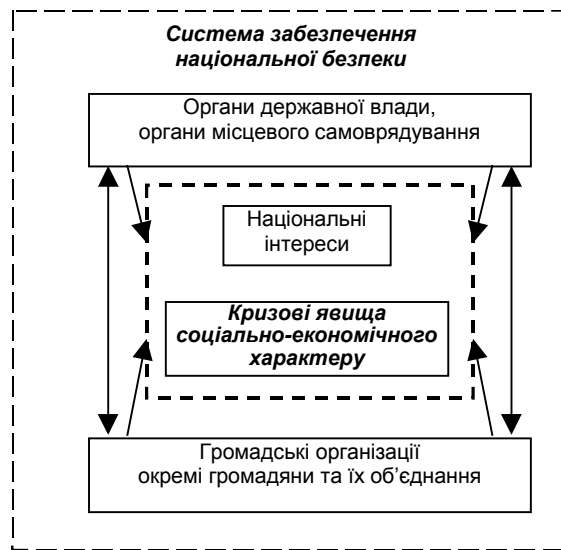


Рис. 2. Місце кризових явищ соціально-економічного характеру в системі забезпечення національної безпеки

У сфері загроз національній безпеці вибудується відповідна ієрархічна лінія: виникнення економічної кризи призводить до появи кризових явищ соціально-економічного характеру (високий рівень безробіття, відсутність середнього класу в суспільстві, значна майнова диференціація населення, бідність і злиденність населення, високий рівень корупції), які, у свою чергу, призводять до появи соціальних конфліктів. Отже, на кожному з перелічених рівнів необхідні адекватні й ефективні дії органів державної влади. Таким чином, виходячи з наведених вище загроз? можна схематично зазначити перспективні заходи механізмів протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру (рис. 3).

Отже, на кожному з перелічених рівнів необхідні адекватні й ефективні дії органів державної влади. Таким чином, виходячи з наведених вище загроз? можна схематично зазначити перспективні заходи механізмів протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру (рис. 3).



Рис. 3. Перспективні заходи механізмів протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру в системі забезпечення національної безпеки

Запровадження державних цільових програм як перспективних заходів механізмів протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру є дуже актуальним напрямом. Насамперед такі програми необхідно розробляти та впроваджувати для боротьби з наслідками світової економічної кризи в економіці України. Програми необхідно розробляти для підвищення рівня та якості життя населення за такими напрямками: подолання бідності і злиденності; боро-

тба з корупцією; зменшення майнової диференціації населення; нарощування середнього класу в суспільстві, який є запорукою державного розвитку.

Отже, до основних завдань органів державної влади та місцевого самоврядування в системі забезпечення національної безпеки з протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру доцільно віднести: підвищення рівня та якості життя населення; забезпечення ефективного соціального за-

хисту населення; забезпечення умов для збільшення рівня народжуваності та зменшення рівня смертності населення в регіонах; ліквідація соціальної напруженості в регіонах (особливо в регіонах з високим рівнем криміногенної обстановки); недопущення виникнення в регіонах гострих соціальних конфліктів тощо. Наразі за наведеними завданнями представникам громадянського суспільства (громадські організації, окремі громадяни та їх об'єднання) в законодавстві України практично не визначено місця. Тому в майбутньому доцільним є проведення досліджень у цьому напрямі.

IV. Висновки

На основі зазначеного в підрозділі можна зробити такі висновки:

1. Поява кризових явищ, що містять соціально-економічну складову, вимагають від уряду держав прийняття своєчасних та ефективних управлінських рішень і займають центральне місце серед загроз суспільству в системі забезпечення національної безпеки.

2. На сьогодні в чинних нормативно-правових документах відсутнім є поняття системи забезпечення національної безпеки, яке необхідно юридично затвердити.

3. Аналіз кризових явищ соціального походження визначив, що найбільш гострими, масовими і соціально небезпечними кризовими явищами є явища, породжені низьким рівнем життя населення та невирішеністю соціальних проблем. Вони є підґрунтям тяжких соціальних конфліктів, що виникають між населенням та владою. Отже, найбільш доцільним та актуальним у майбутньому є вивчення кризових явищ саме соціально-економічної природи та розроблення механізмів протидії цим явищам.

Список використаної літератури

1. Ситник Г.П. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01 / Г.П. Ситник ; Національна академія державного управління при Президентові України. – К., 2004. – 36 с.
2. Новицький Г.В. Теоретико-правові основи забезпечення національної безпеки України : моногр. / Г.В. Новицький. – К. : Інтертехнологія, 2008. – 496 с.
3. Ліпкан В.А. Національна безпека України : навч. посіб. / В.А. Ліпкан. – 2-ге вид. – К. : Изд. КНТ, 2009. – 576 с.
4. Сунгуровський М. Методологічний підхід до формування системи національної безпеки України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uceps.org/ukr/article.php?news_id=111.

5. Горбулін В.П. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки : монографія / В.П. Горбулін, А.Б. Качинський. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.
6. Пономаренко Г.О. Управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: адміністративно-правові засади : монографія / Г.О. Пономаренко ; Харківський національний ун-т внутрішніх справ. – Х. : Видавець ФО-П Вапнярчук Н.М., 2007. – 448 с.
7. Користін О.Є. Економічна безпека : навч. посіб. / О.Є. Користін. – К. : Правова Єдність, 2010. – 368 с.
8. Білоус В.Т. Координація управління правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / В.Т. Білоус ; Національна академія державної податкової служби України. – Ірпінь, 2004. – 443 с.
9. Коваленко В.В. Організація профілактики економічної злочинності в Україні) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / В.В. Коваленко ; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2004. – 398 с.
10. Баланда А.Л. Соціальні детермінанти національної безпеки України: теорія, методологія, практика : автореф. дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.07 / А.Л. Баланда ; НАН України, Інститут демографії та соціальних досліджень. – К., 2008. – 40 с.
11. Давидюк О.О. Соціальна безпека: проблеми теоретичного аналізу та побудови системи показників [Електронний ресурс] / О.О. Давидюк // Центр перспективних соціальних досліджень Міністерства праці та соціальної політики України та НАН України. – Режим доступу: <http://cpsr.org.ua/?pr=6>.
12. Про основи національної безпеки України : Закон України від 15.12.2005 р. № 3200-IV // Відомості Верхов. Ради України. – 2005. – № 39. – Ст. 351 (з наст. змін. та доп.).
13. Про Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України : Постанова Верховної Ради України від 16 січня 1997 р. № 3/97-ВР // Відомості Верхов. Ради України. – 1997. – № 10. – Ст. 85 (з наст. змін. та доп.).
14. Философская энциклопедия [Електронний ресурс]. – Режим доступа: http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/3310/СИСТЕМА.

Стаття надійшла до редакції 07.04.2013.

Белай С.В. Место кризисных явлений социально-экономического характера в системе обеспечения национальной безопасности Украины

Определено место кризисных явлений социально-экономического характера среди составляющих национальной безопасности и в системе обеспечения национальной безопасности. Дано определение системы национальной безопасности. Указано перспективные мероприятия государственных механизмов противодействия кризисным явлениям социально-экономического характера.

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

Belay S. Place the crisis socio-economic system in Ukraine's national security

The article demonstrated the relevance of the investigation of the national security in general and Ukraine in particular. The analysis of the national security categorical apparatus has been conducted.

The place of the socio-economic crisis among the components of the national security has been mentioned. It is pointed out that social security integrates all kinds of security such as: economic, political, military, informational, environmental, scientific, technological and others. It is shown, that the most dangerous is the synergistic fusion of economic and social risks, such as the impact of economic crises on the social security in the form of the socio-economic crises.

It was determined that at present time in the current legal documents the concept of national security is missing. This article provided the definition of the term "national security" – a state-organized set of subjects: public authorities, local governments, public organizations, individuals and associations who are in relationships and connections with one another, are forming a certain integrity, unity, are united by goals and objectives of the Ukrainian national interests protection, of the Ukrainian national security efficient functioning and carry out coordinated activities within the legislation of Ukraine.

The structural diagram of the national security providing and the places socio-economic nature crises in it has been developed. It is determined that in the system of national security providing local self-government (in the frames of their responsibilities) are the authorities that perform the tasks of national security providing. The civil society representatives, participating in the protection of Ukrainian national interests, are public organizations, individuals and their associations.

It is found that in the field of national security threats is constructed corresponding hierarchical line: the emergence of the economic crisis leads to the socio-economic problems (high unemployment, lack of middle-class society, high property differentiation of population, poverty and misery of the population, high levels of corruption) which in their turn lead to the emergence of social conflicts.

The prospective measures mechanisms of the socio-economic crises responding in the national security system has been shown. The basic task of the socio-economic crises countering has been identified: improving of the level and quality of the life; providing of the effective social protection; ensuring of the conditions for the increase of birth rate and reducing of the mortality in the region; the liquidation of the social tensions in the region (especially in areas with high level of crime); prevention of the emergence in areas of acute social conflicts and so on.

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

УДК 351

О.А. Дегтяркандидат наук з державного управління, старший викладач
Харківський національний автомобільно-дорожнього університету**УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНОЮ СФЕРОЮ
В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ**

У статті досліджено особливості розвитку соціальної сфери в умовах формування інноваційної економіки та запропоновано напрями вдосконалення принципів побудови ефективної системи управління соціальною сферою.

Ключові слова: соціальна сфера, соціальна держава, державне управління, інноваційна економіка, соціальні процеси.

I. Вступ

В умовах створення інноваційної економіки України управління соціальною сферою потребує кардинального оновлення. Ключовим питанням довгострокової соціально-економічної політики держави є послідовне підвищення якості та рівня життя населення на основі підвищення конкурентоспроможності національної економіки, її виходу на траєкторію стійкого інноваційного розвитку з подальшим економічним і політичним піднесенням України у світовому співтоваристві.

Теоретичні засади впливу держави на соціальні процеси в суспільстві розробляли такі науковці, як: О. Давидюк, І. Ільчук, Ю. Кривобок, І. Курило, В. Куценко, Е. Лібанова, В. Лобас, О. Макарова, Я. Остафійчук, М. Панченко, В. Удовиченко, А. Халецька, І. Яненкова та ін. Віддаючи належне їх науковим напрацюванням із цієї проблематики, слід зауважити, що дослідження з управління соціальною сферою в умовах формування інноваційної економіки в Україні ще не мають координованого й системного характеру.

II. Постановка завдання

Мета статті – розкрити особливості розвитку соціальної сфери в умовах формування інноваційної економіки та надання пропозицій щодо вдосконалення принципів побудови ефективної системи управління соціальною сферою.

III. Результати

Згідно з Конституцією, Україна є демократичною, соціальною та правовою державою [1]. Реалізація цієї конституційної норми передбачає активну діяльність держави, спрямовану на забезпечення високого рівня соціальної захищеності громадян, досягнення соціальної справедливості та солідарності, гармонізацію відносин між інститутами державного управління й громадянським суспільством тощо. Соціальна держава – це держава, кінцевою метою якої є високий рівень життя населення, сталий розвиток

галузей соціальної сфери, підвищення якості суспільних послуг, дотримання та розширення прав і свобод людини [2, с. 25].

У межах реалізації концепції соціальної держави важливо розмежовувати декларативну й фактичну сторони.

Державні органи законодавчої, виконавчої та судової влади останнім часом суттєво посилили увагу до розвитку соціальної сфери, що, зокрема, виявляється в прийнятті національних проектів соціального розвитку, послідовному зростанні інвестицій у людський капітал, впровадженні в практику адресних принципів підтримки різних соціальних груп тощо. Складність структури соціальної сфери зумовлює необхідність формування розвинутої й ефективної системи управління, де головними суб'єктами є державні органи влади та органи місцевого самоврядування.

Специфіка соціальної сфери полягає в тому, що ефект її успішного розвитку в основному виражається в отриманні нематеріальних благ, якісному підвищенні матеріального добробуту рівня здоров'я та інтелекту членів суспільства.

Тому досить важко провести грошову оцінку соціальних проектів і не завжди можна довести, що певний приріст економічних показників стався саме завдяки забезпеченню високої якості життя [7].

Основний елемент системи – людина, яка одночасно є її об'єктом і суб'єктом управління. Соціальна сфера являє собою цілісну підсистему, що постійно змінюється, породжену об'єктивною потребою суспільства в безперервному відтворенні суб'єктів соціального процесу. Ця стійка сфера діяльності людей з відтворення свого життя, його умов перебуває під більш жорстким державним контролем і передбачає наявність державної стратегії її системного розвитку.

Зазначений вид управлінської діяльності має головною метою вплив на сферу життєдіяльності суспільства, безпосередньо пов'язану із задоволенням матеріальних і

духовних потреб людини, функціонуванням соціальної інфраструктури, наданням соціальних благ та послуг. Соціальна сфера в умовах створення в Україні інноваційної економіки покликана наповнювати інші сфери (економічну, політичну, духовну) інтелектуальним продуктом (нові знання, інтелектуальна власність та інформація), здатним змінювати основи життєдіяльності суспільства, забезпечити перегляд багатьох соціокультурних пріоритетів і цінностей, сформувати суспільну потребу в інноваційному та інтелектуальному продукті [10, с. 25].

Механізм управління соціальною сферою утворює єдність цілеспрямованого керівного впливу й соціальної самоорганізації. На всіх рівнях управління соціальними процесами здійснюється шляхом створення необхідного правового простору та регулярного впливу органів державної влади й інших суб'єктів управління на соціальну сферу. Держава в особі органів влади виступає як основний інститут, що об'єднує зусилля всіх органів і систем управління соціальними процесами. В Україні основи управління соціальною сферою встановлені Конституцією України та передбачають проведення єдиної державної політики в галузі культури, науки, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, екології.

На думку В. Куценко, сучасний стан соціальної сфери в Україні має ряд особливостей, які зумовлюють її слабкість і явну невідповідність суспільним потребам та очікуванням. Зокрема, недостатність законодавчої бази в цій галузі, що зумовлює відсутність правових норм з ряду послуг або умов їх надання, різночитання та спірні трактування; інституційна нестійкість, що виявляється в "недовиконанні" наявними інститутами своїх функцій або виконанні їх неналежащим чином; невизначеність в організації фінансових потоків, що надходять з різних джерел, призначених для забезпечення виконання зобов'язань перед групами населення, яким належить надання соціальних послуг безкоштовно або за часткову оплату, унаслідок чого зобов'язання не виконуються; відсутність, або необґрунтоване завищення (або заниження) стандартів щодо послуг соціального характеру; є відмінності в доступі до соціальних послуг населення столиці, великих і малих міст, а також невеликих селищ та сільських поселень, унаслідок чого жителі останніх не отримують і малої частки того, що жителі великих міст [3, с. 23].

Багато в чому із цією думкою можна погодитися та зробити висновок, що управління соціальною сферою в Україні потребує кардинального оновлення й розвитку. Вирішення проблем забезпечення якісного соціального сервісу для всіх категорій населення пов'язано зі значними масштабними пе-

ретвореннями та змістовною зміною функціонування соціальної сфери, освоєння соціально орієнтованого обслуговування. Якісне вдосконалення соціальної сфери полягає в освоєнні нового спектра послуг, що мають соціальне значення, вимагають використання нових форм їх надання та дають змогу гармонійно поєднувати інтереси громадян, господарюючих суб'єктів, суспільства і держави.

Значущість формування ефективної системи соціального управління визначається рядом обставин.

По-перше, динамічною трансформацією соціальної сфери в умовах ринку (при не тільки позитивних, а й негативних тенденціях цього процесу), зростанням диференціації потреб населення в соціальних послугах і варіюванням можливостей придбання їх на ринку, а також набуттям сферою соціального сервісу ринкової специфіки, нових векторів руху. Зміна ситуації підтверджує важливість теоретичного осмислення цих процесів у цій сфері відносин, необхідність оцінювання змін у ресурсній базі, у визначення пріоритетів товарної, цінової й комунікативної політики господарюючих структур, що забезпечують пропозицію послуг соціального характеру на ринку.

По-друге, для України характерна втрата в ході ринкових перетворень багатьох соціальних орієнтирів в організації обслуговування населення, різке зниження у зв'язку із цим можливості отримання для соціально незахищеної частини населення навіть життєво важливих послуг. Це актуалізує необхідність концептуального обґрунтування соціально орієнтованої моделі розвитку сфери соціальних послуг у ринковій економіці, реалізація якої покликана створити умови для подолання спотворених уявлень про виключення груп населення з низькими доходами з-поміж споживачів ряду послуг, визначає міру відповідальності держави за розвиток соціальної сфери, стимулює використання ефективних інструментів державного регулювання.

По-третє, чітко виявилася суперечливість інтересів населення, управлінських структур та бізнесу у сфері соціальних послуг, що породжує зниження якості життя значної частини населення, зростання соціальної напруженості.

По-четверте зміщенням акцентів у вирішенні проблем соціального управління з державного рівня на місцевий, що передбачає наявність науково обґрунтованої парадигми регіональної системи управління розвитком сфери соціальних послуг, доповненої системою управлінських рішень та регуляторних заходів щодо її вдосконалення на місцевому рівні [9, с. 128].

Завдання управління соціальною сферою, таким чином, тісно пов'язані з такими поняттями, як: стимулювання економічного

зростання й підпорядкування виробництва інтересам споживання, посилення трудової мотивації та ділового підприємництва громадян, забезпечення гарантії певного рівня життя й соціального захисту населення, збереження культурної та природної спадщини, національної своєрідності й самобутності.

До державних і муніципальних джерел фінансування соціальної сфери належать:

- 1) бюджетні джерела фінансування:
 - Державний бюджет (податкові доходи);
 - місцевий (муніципальний) бюджет (податкові доходи, міжбюджетні трансферти);
- 2) позабюджетні джерела фінансування:
 - фінансові ресурси державних і муніципальних соціальних позабюджетних фондів;
 - власні кошти державних та муніципальних організацій сфери соціальних послуг.

Приватними джерелами фінансування соціальної сфери є:

- недержавні соціальні позабюджетні фонди;
- заощадження домогосподарств і прибуток приватних організацій для оплати соціальних послуг;
- власні кошти приватних організацій сфери соціальних послуг (доходи від підприємницької діяльності, відсотки, кредити тощо);
- благодійні кошти;
- кошти громадських організацій.

Вихідними елементами в системі бюджетного фінансування соціальної сфери є гарантії держави, причому їх обсяг зумовлений не лише соціальними, а й економічними завданнями країни. В економічному аспекті важливо враховувати два напрями. Перший – це забезпечення відтворення трудових ресурсів, другий – створення державою та муніципалітетами умов для формування максимально можливого за існуючих обмежених ресурсів рівня розвитку “людського капіталу”. Другий напрям особливо значущий в умовах переходу на постіндустріальну стадію розвитку економіки й перетворення людського фактора в головний чинник економічного зростання. Саме у сфері соціальних послуг (охорона здоров'я, освіта, культура) закладаються основи економічного й соціального прогресу. Разом з тим вимогами сучасної економіки є зменшення державних витрат, підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів з метою економічного зростання. Тому важливо знайти оптимальне поєднання цих взаємозалежних факторів.

Управління соціальними процесами й соціальною сферою на всіх рівнях є дуже складною та комплексною системою. Зазначений вид управлінської діяльності має головною метою вплив на сферу життєдіяльності суспільства, безпосередньо пов'язану із задоволенням матеріальних і духовних потреб людини, функціонуванням соціаль-

ної інфраструктури, наданням соціальних благ і послуг. Тому варто погодитися з В. Лобасом у тому, що цього можна досягти, тільки сформувавши модель розвитку, засновану на ефективній співпраці різних соціальних груп. Подібна співпраця, на наш погляд, є основою для забезпечення соціальної стійкості суспільства, яка, у свою чергу, виступає запорукою створення в Україні економіки знань [4].

Таким чином, можна зробити висновок, що нереально активізувати інноваційні процеси в усіх сферах українського суспільства без створення системи співпраці між різними соціальними групами. Для вирішення цієї проблеми належить створити умови, що дають змогу прискорити створення інститутів партнерства різних соціальних груп, розвиток інтелектуальної сфери, що вимагає зміни методології управління соціальною сферою. Цей висновок підтверджує позиція Е. Лібанової, яка стверджує, що модернізація економіки України має базуватися на інтелектуалізації діяльності трудових колективів, закріпленні оптимістичних очікувань у суспільстві, підвищенні кваліфікації та творчої активності працівників [5, с. 52].

У межах управління соціальною сферою важливо створити умови для колективного творчого, трудового та духовного піднесення людей, об'єднаних високоорганізованою спільною роботою. Потрібні кардинальні зміни буквально всіх сторін суспільного буття. Це означає, що в межах модернізації економіки України держава покликана спрямувати свої зусилля на прискорене зростання інтелектуального потенціалу України, створення умов затребуваності результатів інтелектуальної праці в усіх сферах життєдіяльності суспільства.

Водночас зазначимо, що українське підприємництво здатне суттєво допомогти зростанню інвестицій у людські ресурси, зростанню освітнього, культурного рівня населення, поліпшення здоров'я, підвищенню якості вироблених продуктів і послуг, формуванню сприятливої екологічної обстановки.

Формування системи ефективної взаємодії влади та бізнесу – дуже важливий крок до взаємної соціальної відповідальності на шляху до громадянського суспільства і правової держави з ефективною соціальною політикою. Раціональна система співпраці різних соціальних груп опосередковує необхідність соціального миру як однієї з основних умов політичної та економічної стабільності, соціального прогресу в суспільстві.

Бізнес як один із суб'єктів соціального управління може бути визнаний таким лише у випадку, коли його цілі орієнтовані на досягнення не лише економічного, але обов'язково й соціального результату: якщо випуск продукції – то конкурентоспроможної;

виробнича діяльність повинна враховувати екологічний фактор; розвиток фірми має бути пов'язаний з прогресом регіону територіальної її дислокації; оздоровлення й підвищення кваліфікації співробітників повинно бути пов'язано із заходами щодо поліпшення місцевої системи охорони здоров'я та освіти, а розширення ринкової ніші – з вирішенням проблем споживачів [8, с. 51].

Логічно припустити, що в межах побудови нової системи управління соціальною сферою в умовах трансформації економіки в Україні представники бізнесу будуть формувати принципово нові риси мотивації й поведінки працівників, цілих колективів, поступово переходячи від одновимірної, яка визначається виключно критерієм економічної (ринкової) раціональності, шкали цінностей до багатовимірної шкали, яка враховує економічні, соціальні та етичні аспекти діяльності. У зв'язку із цим винятково важлива роль держави в стратегічному закріпленні таких процесів шляхом додаткового стимулювання у формі податкових пільг, зустрічного фінансування соціально значущих проєктів тощо. Домагаючись стійкості в суспільстві, організовуючи управління ним на вищому рівні, держава повинна спиратися на соціальну політику бізнес-організацій, надаючи в обмін гарантії відповідної підтримки, постійно вивчаючи й удосконалюючи систему інтересів підприємців. Подібні заходи є основою, на якій були побудовані соціальні моделі провідних держав.

Таким чином, можна констатувати, що управління соціальною сферою на основі врахування взаємних інтересів – найбільш доцільний спосіб по'єднання основ свободи і влади з метою забезпечення благополуччя всього суспільства й окремої особистості, гарантування соціальної справедливості в розподілі національного доходу. На нашу думку, ефективність партнерства держави й підприємництва є головним інструментом досягнення поставлених на найвищому рівні ціннісних орієнтирів управління соціальною сферою. При цьому основними принципами формування відносин подібного партнерства, на наш погляд, мають бути:

- взаємний інтерес і відповідальність;
- цільова спрямованість;
- кінцева результативність;
- інформаційна передбачуваність і відкритість.

Нові принципи побудови ефективної системи управління соціальною сферою повинні базуватися на стратегічних орієнтирах, мета яких – масштабні інвестиції довгострокового характеру, поява інвестиційних проєктів, спрямованих на оновлення кадрового складу управлінських, інженерно-технічних фахівців і кваліфікованих робітників, необхідних для створення в Україні економіки знань.

Ефективне управління соціальною сферою робить величезний вплив на згуртуван-

ня нації, зміцнення соціальної єдності, рівень довіри до соціальних інститутів, що, у свою чергу, позначається на соціально-економічному прогресі держави.

Інноваційні виклики, що зумовили початок процесів трансформації економіки та соціального розвитку в Україні, появу таких понять, як управління соціальними технологіями, управління соціальною відповідальністю, вимагають концептуальних змін в управлінні персоналом [7]. Під трансформацією економіки, на наш погляд, слід розуміти такі структурні, технологічні та інституційні зміни в національній економіці, які спрямовані на підвищення її глобальної конкурентоспроможності.

Протягом тривалого періоду реальні процеси трансформації соціально-економічних систем змінили ціннісні орієнтири в підходах до форм, методів і цілей структурних перетворень у соціальній сфері. Стабілізація та створення умов переходу до нового піднесення вітчизняної економіки формують реальні можливості, створення сучасної соціально орієнтованої ринкової економіки України. Особливого значення при цьому набуває зміцнення і якісний розвиток соціальної сфери, від ефективності управління якою багато в чому залежить подальше становлення в Україні інноваційної економіки.

Упровадження більш ефективної системи управління соціальною сферою в умовах перетворення економіки України дасть змогу досягти значного підвищення рівня життя населення на основі самореалізації кожного громадянина, зниження соціальної нерівності, збереження культурних цінностей України, відновлення економічної й політичної ролі країни у світовому співтоваристві. Іншими словами, стратегія розвитку поновлення має бути орієнтована на те, щоб працювати на випередження, враховувати не сьогоднішній, а завтрашній день світової науки, техніки, соціокультурного прогресу й політичних структур.

IV. Висновки

Аналіз практики управління соціальною сферою в Україні дає змогу констатувати, що:

- прогрес економіки України залежить сьогодні від успіхів у вирішенні проблем соціального розвитку суспільства. Саме ця сфера створює нині систему координат господарського зростання, формування інноваційної економіки країни;
- створення соціально орієнтованої держави реально гарантує умови для постійного підвищення добробуту населення, вирішення сукупності проблем для творчого розвитку кожного громадянина, формування забезпеченої міцної сім'ї, всебічної турботи про дітей, тобто основи добробуту й постійного інтелектуального прогресу нації, є об'єктивно необхідною передумовою будівництва

- суспільства знань, дотримання не тільки соціальних прав кожного громадянина, а і його обов'язків перед країною;
- соціальний прогрес суспільства залежить не тільки від наявності в нього достатніх фінансових, матеріальних і людських ресурсів, але ще більшою мірою від якості та результативності управління наявними можливостями держави, її регіонів, місцевих громад, підприємств і організацій з метою максимізації результатів в інтелектуальному розвитку особистості, постійному зростанні культурного та професійного рівня, всебічному розвитку інноваційних підходів у роботі, що забезпечують зростання продуктивності праці і його конкурентоспроможності;
 - управління соціальною сферою має здійснюватися на основі планових і перспективних програм, реалізація яких покликана бути базою інтелектуалізації всіх інших галузей національного господарства, насамперед економіки, задовольняючи повною мірою потреби суспільства в інноваційних інтелектуальних продуктах;
 - необхідність внесення радикальних трансформацій у систему управління соціальною сферою зумовлена невідповідністю її стану суспільним потребам, які постійно зростають і якісно змінюються. Темпи усунення недоліків соціального розвитку країни будуть прямо пропорційно відповідати її суспільним досягненням;
 - керівництво соціальними процесами на всіх його рівнях зобов'язано базуватися на ефективній взаємодії різних соціумів, різних соціальних груп, що дасть змогу спільними зусиллями добиватися високого синергетичного ефекту;
 - процес створення суспільства, побудованого на інноваціях, стане більш успішним, якщо він буде спиратися на інноваційну систему стимулювання високопродуктивної праці, орієнтованої на постійні позитивні нововведення, оцінюваної за реально досягнутими кінцевими результатами;
 - соціальне суспільство в Україні може бути створено тільки спільними зусиллями держави, приватного бізнесу, громадських об'єднань та організацій, що взаємодіють, з урахуванням інтересів усіх сторін.

Список використаної літератури

1. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
2. Куценко В.І. Соціальна держава (проблеми теорії, методології, практики) : монографія / В.І. Куценко, В.П. Удовиченко, Я.В. Остафійчук. – К. : Заповіт, 2003. – 228 с.
3. Куценко В.І. Соціальна сфера: реальність і контури майбутнього (питання теорії і практики) : монографія / В.І. Куценко. – Ніжин : Аспект-Поліграф, 2008. – 818 с.
4. Лобас В.М. Раціоналізація державного соціального управління: питання теорії і практики : монографія / В.М. Лобас. – Донецьк : ДонГАУ, 2003. – 245 с.
5. Людський розвиток в Україні: соціальні та демографічні чинники модернізації національної економіки : колективна монографія / [Е.М. Лібанова, О.В. Макарова, І.О. Курило та ін. ; за ред. Е.М. Лібанової]. – К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України, 2012. – 320 с.
6. Панченко М. Соціальна сфера і соціальна політика та їх співвідношення в аспекті державного управління соціальною сферою / М. Панченко [Електронний ресурс] // Національна бібліотека України імені В.І. Вернадського. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ardu_o/2009_1/R_5/Panchenko.pdf.
7. Плечко С.П. Соціальна сфера в процесі становлення демократичного суспільства [Електронний ресурс] / С.П. Плечко // Центр перспективних соціальних досліджень. – Режим доступу: <http://www.cpsr.org.ua>.
8. Соціальна політика в умовах поглиблення соціальної нерівності в Україні : монографія / Л.І. Ільчук, О.О. Давидюк, Ю.В. Кривобок та ін. – Херсон : ПП Вишемирський, 2010. – 376 с.
9. Халецька А.А. Соціальний захист населення в Україні: теорія та практика державного управління : монографія / А.А. Халецька. – Донецьк : Юго-Восток, 2010. – 430 с.
10. Яненкова І.Г. Організаційно-управлінські ресурси інноваційного розвитку економіки: методологія та практика : монографія / І.Г. Яненкова. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ імені Петра Могили, 2012. – 380 с.

Стаття надійшла до редакції 18.04.2013.

Дегтярь О.А. Управления социальной сферой в условиях формирования инновационной экономики Украины

В статье исследованы особенности развития социальной сферы в условиях формирования инновационной экономики, предложены направления совершенствования принципов построения эффективной системы управления социальной сферой.

Ключевые слова: социальная сфера, социальное государство, государственное управление, инновационная экономика, социальные процессы.

Diegtiar O. Managing the social sphere in the emerging innovation economy of Ukraine

With the creation of innovative economy Ukraine management of social sector needs a radical upgrade. The key issue of long-term socio-economic policy is consistently improving the quality and standard of living by improving the competitiveness of the national economy, its recovery on the trajectory of sustainable innovative development of further economic and political rise of Ukraine in the international community.

Analysis of management practices social sphere in Ukraine allows to state that:

- *Progress Ukraine's economy depends today on progress in solving the problems of social development. It is this area now creates a coordinate system of economic growth, the formation of an innovative economy.*
- *Creating a socially oriented state, actually guarantees conditions for continuous improvement of living standards, the solution set of challenges for the creative development of every citizen, the formation of strong wealthy family, comprehensive care of children, that is the basis of permanent prosperity and intellectual progress of the nation, is objectively necessary prerequisite for building a knowledge society, respect for not only social rights of every citizen, but his duty to the country.*
- *Social progress of society depends not only on the presence in it of sufficient financial, material and human resources, but an even greater extent on the quality and effectiveness of the existing capabilities of the state, its regions, local communities, businesses and organizations to maximize results in the intellectual development of the individual, constant growth of cultural and professional level, comprehensive development of innovative approaches in working to ensure productivity growth and competitiveness.*
- *Managing the social sphere should be based on planning and long-term programs, the implementation of which is designed to serve as a base intellectualization all other areas of the national economy, especially the economy to meet the full needs of the community in innovative intellectual products.*
- *Need to make radical transformations in the system of social sphere due to its incompatibility of social needs, which are constantly growing and changing qualitatively. Growth deficiencies social development will be in direct proportion meet its social achievements.*
- *Management of social processes at all levels shall be based on effective interaction between different societies and different social groups will jointly achieve high synergy.*
- *The process of creating a society based on innovation, will be more successful if it is based on an innovative system of incentives for highly oriented continuous positive innovation work, estimated to actually reached the final results.*
- *Truly Social Society in Ukraine can be created jointly by the state, private sector, civil society associations and organizations interacting with the interests of all parties.*

Key words: social affairs, social state, governance, innovation economics, social processes.

УДК 174:316:35–027

Д.В. Кісловкандидат політичних наук, докторант
Національна академія державного управління при Президентові України**ПРИНЦИПИ СОЦІАЛЬНО-ЕТИЧНОГО МАРКЕТИНГУ
В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ***У статті розглянуто теоретичні підходи до розробки принципів соціально-етичного маркетингу в державному управлінні та в умовах сучасних ринкових відносин.**Ключові слова: принципи, маркетинг, соціально-етичний маркетинг, державне управління, органи державної влади, ринкові відносини.***I. Вступ**

Розробка проблеми теорії й практики соціально-етичного маркетингу в державному управлінні вимагає, по-перше, нових підходів до аналізу його складових понять, а, по-друге, визначення концепції та принципів його існування й реалізації в сучасних умовах ринкових відносин. Функціонування соціально-етичного маркетингу в органах державної влади є окремою специфічною проблемою.

У класичному варіанті етичні принципи розглядали такі видатні мислителі, як: Аристотель, К. Гельвецій, І. Кант, Д. Юм, Епиктет та ін. [1, с. 196]. У цьому сенсі слід нагадати, що саме Аристотель вперше вжив термін “етичне” у своєму творі “Нікомахова етика”, де зазначав, що етика – це особливий клас людського добродійства. Поняття “етичне – ethicos” виведено Аристотелем зі слова “етос – ethos”, що спочатку означало звичне місце життя, а потім звички, норів, характер, темперамент тощо населення (людей), яке мешкає в конкретній місцевості [2, с. 812].

Основні співвідношення, що історично склалися разом з термінами “соціально, соціально”, у найбільш повному вигляді відображено в соціологічній енциклопедії [2, с. 451–487]. Поняття “соціально-етичне” характеризує деякий встановлений клас індивідуальних якостей, що співвідносяться зі звичними або регламентованими формами суспільної поведінки. Втілити таке аристотелівське добродійство, яке він розташував між психологією та політикою, у практику державного управління в умовах сучасних ринкових відносин на рівнях маркетингової діяльності є справою достатньо складною, нелегкою та довгостроковою. Тому встановлення адекватних принципів такого типу діяльності є необхідною умовою не тільки теорії, а й прикладних аспектів як теорії та практики державного управління, так і маркетингології. Деякі методологічні проблеми логіки поєднання понять соціології в нові термінологічні одиниці були встановлені в ме-

тодічних і довідникових розробках 90-х рр. ХХ ст. [3, с. 145–149]. Державно-управліські питання маркетингу розглянуті Є. Роматом [4; 5]. Але завданням встановлення, формування та визначення принципів соціально-етичного маркетингу в умовах національного ринку, в тому числі в органах сучасної державної влади, у працях вітчизняних дослідників не було приділено достатньої уваги.

II. Постановка завдання

Мета статті – встановити основні принципи соціально-етичного маркетингу державного управління на основі відповідних сучасних теоретичних підходів і визначити їх сутність та значення.

III. Результати

Встановлення принципів соціально-етичного маркетингу є складним і неоднозначним процесом у зв'язку з різними за походженням структурами складових цього комплексного поняття. З одного боку, принципам соціально-етичного маркетингу, насамперед, притаманні риси загальних та деяких структурних принципів управління, але на вибірковій і критичній основі. З іншого боку, принципи повинні спиратися на етичні нормативні основи, що встановлені в практичній філософії й безпосередньо в сучасних вченнях етики як нормативної науки. Отже, встановлення принципів соціально-етичного маркетингу є комбінаторною практикою, характерною для методології опрацювання складних категорій і комплексних понять. Тому методика встановлення та осмислення основних принципів функціонування цього поняття, по-перше, повинна спиратися на адекватне розуміння обох його предикатних складових – соціального й етичного у світлі сучасного їх практично-філософського осмислення, яке представлено, наприклад, у праці А. Єрмоленка [6]. По-друге, відповідати логіко-семантичним засобам формування складного понятійно-категоріального апарату нових напрямів у наукових галузях, які досліджують природу влади та людські відносини в умовах сучасного глобалізованого ринку [7; 8; 9].

В етичному плані принципи виступають як одна з форм моральної свідомості всіх грав-

ців ринкових відносин: управлінців, державних службовців, виробників, посередників, маркетологів, споживачів державних послуг (громадян) тощо, для яких такі моральні норми встановлюються та висловлюються найбільш загально. До принципів, що тією чи іншою мірою розкривають зміст моральності поведінки гравців як держави, так і ринку, додаються формальні принципи, що відображають особливості засобів виконання моральних вимог у тому чи іншому суспільстві на конкретному етапі соціальних відносин. Це також стосується національних, ментальних та інших соціальних особливостей, які відтворюються на місцевому, регіональному, субрегіональному, державному й міжнародному рівнях. При цьому необхідне врахування політичного ладу, релігійного стану, ідеологічної забарвленості, правових норм тощо конкретної держави у відповідному часі. Усе це разом впливає на реальну поведінку людини як у загальному середовищі, так і у відносинах з органами державної влади на відповідному етапі їх розвитку.

Оскільки маркетинг – це управлінський процес, що пов'язаний зі стимулюванням послуг населенню, у тому числі з тими, які надаються державними службовцями (пенсійного фонду, зайнятості населення, міграції тощо), то низка принципів управління з урахуванням соціальних і етичних аспектів для всіх чотирьох класичних його складових (продукція-послуга, ціна-мито, розміщення, рекламно-пропагандистська діяльність) повинна бути покладена в основу принципів соціально-етичного маркетингу.

Слово “принцип” – “principium” у перекладі з латинської означає: першооснова, внутрішнє переконання, погляд на щось [10, с. 496]. У сучасній науці цей термін розглядають як основне початкове (вихідне) положення будь-якої теорії, вчення, світогляду тощо. Принципи – це також установки внутрішнього переконання людини, що визначають її ставлення до дійсності в соціальному середовищі, відповідні норми поведінки та діяльності у відносинах з іншими людьми, співробітниками, партнерами, клієнтами тощо. У формальному сенсі принципи розкривають особливості способів виконання деяких моральних вимог [11, с. 273–274]. Тобто в умовах надання соціальних послуг та іміджової державно-управлінської рекламної діяльності норми соціально-етичної поведінки повинні стати внутрішнім переконанням, домінантою відносин державних службовців у діловому, трудовому й посередницькому середовищах. Отже, повинно стати імперативом належного або спочатку його орієнтиром, ідеалом, а також метою такого світогляду та його практичної реалізації. Водночас у маркетингових теоріях і в практиці такої діяльності головним принципом суцього є прибуток. Тоді його

слід розглядати з позицій державного соціально-етичного маркетингу як ефект від зростання авторитету влади, покращення її іміджу та репутації в національному й міжнародному масштабах.

Збалансувати соціально-етичні нормативи із завданнями та цілями маркетингу в органах державної влади можна лише на засадах вироблення й дотримання відповідних управлінських принципів, що теоретично встановлюються та наповнюються реальним змістом у процесі тривалої, копіткої й безперервної комплексної роботи. Таким чином, соціально-етичні принципи маркетингу з позицій теорії та практики управління – це закономірності, відносини, на яких ґрунтуються його організація й здійснення в практичному вимірі та які можуть бути сформульовані в певні правила [12, с. 37]. Практичне значення таких принципів полягає в тому, що вони повністю визначаються ставленням до них людей (службовців, виробників і споживачів). Встановлення принципів повинно спиратися на ретельне їх наукове обґрунтування та відповідати спеціальним вимогам, серед яких головними є відображення в них суттєвих і необхідних закономірностей, взаємин, взаємозв'язків соціального та етичного з класичним маркетингом у структурах державної влади.

Слід зазначити такі основні принципи:

а) загальні, серед яких:

- принцип об'єктивності;
- принцип адекватності;
- принцип упорядкованості;
- принцип соціальної збалансованості;
- принцип соціальної відповідальності;
- принцип моральної відповідальності;
- принцип публічності;

б) структурні, серед яких:

- принцип узгодженості;
- принцип відповідності (методів, форм тощо);
- принцип конкретизації;
- в) спеціалізовані (специфічні), серед яких:
- принцип інформаційності;
- принцип персоналізації;
- принцип прийняття рішень.

Розглянемо визначення та зміст вищезазначених принципів.

Принцип об'єктивності соціально-етичного маркетингу є відправним і зумовлює необхідність урахування в усіх видах маркетингової діяльності вимог об'єктивних закономірностей та реальних можливостей діючих на цьому етапі історичного розвитку конкретних суспільних сил та інших соціальних чинників, що притаманні будь-якому національному або регіональному середовищу.

Цей принцип відображає залежність усієї системи соціально-етичного маркетингу від:

- законодавчо визначених цілей, які поставлені та вирішуються конкретним суспільством;

- суспільних цінностей, що домінують у цьому середовищі;
- рівня розвитку культурологічних і моральних засад соціуму;
- характеру взаємодії керованих компонентів суспільства з керівними органами, владою всіх рівнів тощо;
- наявних засобів та ресурсів, які необхідні для здійснення такого типу маркетингу та які залучають для ефективності цього процесу;
- внутрішніх закономірностей функціонування та розвитку корпоративного управління (управління підприємствами);
- стану відповідних елементів маркетингової діяльності в межах єдиної ринкової системи, що склалася на національному рівні як суспільне явище;
- рівня зацікавленості соціуму, соціальних груп і прошарків щодо такого типу маркетингу.

Принцип адекватності вказує на відповідність методів, заходів, прийомів та інших організаційних і техно-технологічних напрямів упровадження соціально-етичного маркетингу:

- соціальним умовам життєдіяльності суспільства, тим нормативам, які впроваджуються для виконання на кожному конкретному підприємстві;
- теоретичним розробкам у відповідній галузі науки;
- концепціям логічно обґрунтованого поєднання положень етики, соціології із засадами маркетингу на основі новітніх розробок комунікативної практичної філософії з урахуванням теорії управління.

Принцип упорядкованості зумовлює необхідність правового визначення основних аспектів, цілей, функцій, структур та процесу маркетингу соціального й етичного спрямування. Цей принцип корелює з принципами правової впорядкованості державного, корпоративного, місцевого, виробничого та інших видів управління, які передбачають встановлення чіткого й послідовного виконання законів, нормативно-правових актів та інших розпорядчих документів.

Принцип соціальної збалансованості забезпечує теоретично та експериментально обґрунтовані підходи до впровадження інших принципів соціально-етичного маркетингу в різних сферах маркетингової діяльності, а також для вивчення відповідних реакцій різних прошарків, груп населення (молоді, пенсіонерів тощо) та їх субкультур на рекламно-пропагандистські заходи, ціноутворення, дизайн і на інші результати маркетингової діяльності через канали зворотного зв'язку, піару тощо.

Принцип соціальної відповідальності є найбільш складним і таким, який важко реалізувати на практиці. Він безпосередньо

пов'язаний з низкою соціальних категорій, які поки що недостатньо чітко розроблені як у соціології, так і в її прикладних практичних напрямках. Насамперед, принцип соціальної відповідальності виникає лише тоді, коли існує соціальна потреба – первинний збудувач до діяльності, що виникає, у свою чергу, через брак будь-яких умов життєдіяльності соціального суб'єкта. У світлі маркетингової діяльності – це форма виразу необхідності її суб'єктів у задоволенні споживачів у соціально спрямованих актах постійної або перманентної дії, на що своєчасно звернув увагу класик маркетингу Ф. Котлер [13]. І тоді одних такі умови реалізації соціальних потреб спонукають привласнювати та споживати, а інших – створювати й активно просувати свій продукт на ринку. Але тільки свідомі соціальні потреби мотивують діяльність державних службовців щодо цілей, бажань та інтересів людей. Розуміння соціальної відповідальності пов'язує акторів маркетингової діяльності із соціумом, соціальними відносинами, сумісними засобами задоволення соціальних потреб, соціальною необхідністю тощо.

Крім того, чинниками соціальної відповідальності виступають й інші категорії соціології, що вносять свої кореляції щодо реального здійснення цього принципу в умовах кожної конкретної “соціальної ситуації”. Такими чинниками впливу на дієвість цього принципу є:

- соціальний престиж;
- соціальні пріоритети;
- соціальна стратифікація;
- соціальна дія;
- соціальний контроль.

Через постійний моніторинг та аналіз конкретних проявів перших трьох чинників як категорій можна оцінювати соціальні дії у сфері маркетингу та здійснювати відповідний соціальний контроль. Без механізмів соціального контролю, за допомогою яких суспільство та його підрозділи (групи, організації, інститути тощо) зможуть забезпечувати виконання встановлених обмежень або умов діяльності, виникають порушення, які призводять до завдання шкоди суспільству в цілому. Наприклад, це може бути завдання шкоди престижу підприємства як виробника будь-якої соціально значущої продукції. Не менш важливим інструментом принципу соціальної відповідальності є самоконтроль особистостей у цій сфері діяльності. Таким чином, формальний (соціальний) контроль і неформальний (самоконтроль) у сукупності зможуть надати принципу соціальної відповідальності дієвості та ефективності в системі соціально-етичного маркетингу.

Аналогічні умови та чинники наявні й для реалізації принципу моральної відповідальності.

Принцип моральної відповідальності втілює реалізацію етичної складової для типу маркетингу, що розглядається. Моральна відповідальність одночасно виступає і як принцип, і як категорія етики, і як поняття, що характеризує особистість з позицій виконання нею моральних норм і вимог як гравця (учасника, актора) відповідної сфери діяльності. Моральна відповідальність – це відповідність вчинків, поведінки особистості (людини-гравця) її обов'язкам, тобто належним не тільки з точки зору корпоративних правил, але й з позицій можливостей їх втілення.

Моральна відповідальність завжди має конкретний характер. Її оцінка залежить від стану прав та обов'язків індивідів у відповідних групах, виробничих підрозділах, системах соціальних відношень і зв'язків. Моральна відповідальність завжди пов'язана з проблемою свободи особистості. Усі ці питання розглядаються теоретиками етики та моралі залежно від того, яким їм здається дійсне становище людини в соціумі, у виробничих, творчих та інших організаціях, у різних сферах креативної діяльності.

Принцип публічності передбачає доступність, прозорість маркетингової діяльності для громадян, відкритість функціонування органів, підрозділів та інших структур, що виконують різні завдання маркетингу. До цього ж принципу належать форми й рівні взаємодії підрозділів маркетингу з органами державної та місцевої влади, з громадськими організаціями й органами самоврядування, із засобами масової інформації та комунікації, із судовим і громадським контролем. Принцип публічності безпосередньо пов'язаний з маркетинговою політикою комунікацій, що висвітлена в працях вітчизняних учених, у тому числі Є. Роматом щодо державного управління, а також Т. Лук'янець, Т. Примака та іншими авторами щодо функціонування підприємств [4; 14; 15].

У групі **структурних принципів** найбільш значущими є принципи узгодженості, відповідності та конкретизації, які в деяких положеннях перетинаються з принципами загальної групи, що викладені вище. Ці принципи втілюються в методи, засоби, форми різних елементів і складових організаційних структур маркетингу, у тому числі на структурно-функціональному, структурно-цільовому, структурно-організаційному та структурно-процесуальному напрямках. Структурні принципи дають змогу вийти на системні підходи до формування й функціонування єдиних соціально-етичних нормативів маркетингу в національному масштабі та в усіх галузях господарства.

Спеціалізовані (специфічні) принципи втілюються в роботі з персоналом маркетингових служб і в інформаційному забезпеченні не тільки внутрішнього, а й зовнішнього характеру щодо самої маркетингової дія-

льності. Принцип прийняття рішень є адекватним аналогічним принципам у теорії та практиці управління й у теорії управлінських рішень.

Критерієм ефективності застосування принципів соціально-етичного маркетингу стане досягнення системності, стабільності та гармонійності суспільного життя, а також його окремих сфер як на регіональних, так і на національному рівнях.

IV. Висновки

Встановлені принципи соціально-етичного маркетингу дають змогу збалансувати проблеми співвідношення між основними складовими цього поняття та розробити методи втілення такого типу маркетингу в діяльність органів державної влади країни.

Подальша розробка теоретичних основ використання принципів соціально-етичного маркетингу потребує синтезованого використання положень різних галузей науки, у тому числі положень, категорій і критеріїв соціології, практичної філософії, права та теорії управління.

Соціально-етичний маркетинг є актуальною складовою розвитку державного управління, значного позитивного зрушення іміджу та репутації України.

Список використаної літератури

1. Етика : словарь афоризмов и изречений / [сост. Назаров В.Н., Мелешко Е.Д.]. – М. : Аспект Пресс, 1995. – 335 с.
2. Социологическая энциклопедия : в 2 т. – М. : Мысль, 2003. – Т. 2: Н–Я / рук. научн. проекта Г.Ю. Семитин; гл. ред. В.Н. Иванов. – 863 с.
3. Социологический справочник / [под общ. ред. В.И. Воловича]. – К. : Политиздат Украины, 1990. – 382 с.
4. Ромат Є.В. Трансформація моделі державного управління рекламною діяльністю у перехідних умовах : монографія / Є.В. Ромат. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – 380 с.
5. Ромат Є.В. Управління маркетингом / Є.В. Ромат // Енциклопедія державного управління : у 8 т. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1: Теорія державного управління / Є.В. Ромат. – С. 676–677.
6. Єрмоленко А.М. Комунікативна практична філософія : підручник / А.М. Єрмоленко. – К. : Лібра, 1999. – 488 с.
7. Халипов В.Ф. Кратология – наука о власти: Концепция / В.Ф. Халипов. – М. : Экономика, 2002. – 367 с.
8. Бебик В. Влада / В. Бебик // Політична енциклопедія / [редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін.]. – К. : Парлам. вид-во, 2011. – С. 112–113.
9. Білорус О.Г. Глобалізація і національна стратегія України / О.Г. Білорус. – К. : ВО "Батьківщина", 2001. – 301 с.

10. Новий словник іншомовних слів: близько 40 000 сл. і словосполучень / Л.І. Шевченко, О.І. Ніка, О.І. Хом'як, А.А. Дем'янюк; за ред. Л.І. Шевченко. – К.: АРІЙ, 2008. – 672 с.
11. Словарь по этике / [под ред. А.А. Гусейнова и И.С. Кона]. – 6-е изд. – М.: Политиздат, 1989. – 447 с.
12. Державне управління: навч. посіб. / [Мельник А.Ф., Оболенський О.Ю., Васіна А.Ю., Гордієнко Л.Ю.]; за ред. А.Ф. Мельник. – [2-ге вид.]. – К.: Знання, 2004. – 342 с. – (Вища освіта XXI століття).
13. Котлер Ф. Маркетинг менеджмент: Анализ, планирование, внедрение, контроль / Филип Котлер; [пер. с англ.]; под ред. О.А. Третьяк, Л.А. Волковой, Ю.Н. Каптуревского. – [2-е испр. и 9-е междунар. изд.]. – СПб.: Питер, 1999. – 865 с. – (Серия "Теория и практика менеджмента").
14. Лук'янець Т.І. Маркетингова політика комунікацій: навч. посіб. / Т.І. Лук'янець. – К.: КНЕУ, 2000. – 380 с.
15. Примак Т.О. Маркетингова політика комунікацій: навч. посіб. / Т.О. Примак. – К.: Атіка: Ельга-Н, 2009. – 328 с.

Стаття надійшла до редакції 18.04.2013.

Кіслов Д.В. Принципи соціально-етичного маркетингу в державному управлінні

В статье рассматриваются теоретические подходы к проблеме разработки принципов социально-этического маркетинга в государственном управлении и в условиях современных рыночных отношений.

Ключевые слова: *принципы, маркетинг, социально-этический маркетинг, государственное управление, органы государственной власти, рыночные отношения.*

Kislov D. Principles of social and ethical marketing in government

Development problems of social and ethical marketing theory and practice in government requires, firstly, new approaches to the analysis of its component concepts, and, secondly, the definition of the concept and principles of its existence and implementation in current market conditions. Operation of socio-ethical marketing in government is a specific problem.

In classic version of ethical principles considered such prominent thinkers as Aristotle, C. Helvetius, Kant, David Hume, Epyktet and others. In this respect it should be recalled that it was Aristotle first time and found the term "ethical" in his book "Ethics Nykomahova" where he marked that ethics – a special class of human righteousness. The term "ethical – ethicos" Aristotle derived from the word "ethos – ethos", which originally meant usual place of life and habits, temper, character, temperament, etc.

Installing the social and ethical marketing principles is difficult and complex process due to different origin complex structures of these concept components. On the one hand, the social and ethical marketing principles, above all, having features and some general structural management principles, but on a selective and critical manner. On the other hand, the principles should be based on ethical regulatory framework established in practice philosophy and directly to the modern theory of ethics as a normative science. Thus, establishing the social and ethical marketing principles practices are combinatorial characteristic of methodology elaboration of complex categories and complex concepts. Therefore, methodology and understanding of basic principles of this concept, firstly, should be based on an adequate understanding of both its predicate constituents – social and ethical in light of current practical and philosophical reflection.

Thus, the criterion of the effectiveness of social and ethical marketing principles will achieve consistency, stability and harmony of social life and its individual sectors at regional and national levels

Key words: *principles, marketing, social, ethical marketing, public administration, public authorities, market relations.*

УДК 351.83(468)

Н.С. Сітніковакандидат наук з фізичного виховання та спорту
Класичний приватний університет**МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОЛІМПІЙСЬКОГО РУХУ В УКРАЇНІ**

У статті проаналізовано механізми державного регулювання в спортивній сфері. Досліджено поняття “державне регулювання Олімпійського руху” та “механізм регулювання сфери спорту”. Виявлено суб’єкт та об’єкт державного регулювання спортивної сфери. Показано зв’язок між правовими, фінансовими та організаційними механізмами державного регулювання у сфері спорту й визначено їх вплив на розвиток Олімпійського руху в Україні.

Ключові слова: механізми державного регулювання, спортивна сфера, правовий механізм, фінансовий механізм, організаційний механізм, Олімпійський рух.

I. Вступ

Згідно зі словником, Олімпійський рух – громадський рух, що базується на добровільному об’єднанні громадян та організацій з метою пропаганди ідей олімпізму, здорового способу життя, розвитку фізичної культури та спорту [7].

За останні два з половиною десятиліття роль і місце олімпійського спорту змінилися – він перетворився на сферу, котра завдяки своєму значенню, спрямованості діяльності вийшла за межі замкненої суто спортивної системи, яка об’єднує обмежене коло зацікавлених. Нині Олімпійський рух – це глобальне явище в житті світового співтовариства, що охопило величезний спектр різноманітних процесів і явищ, з якими спорт пов’язав свою політику. Підтвердженням цього є, зокрема, величезна залученість до спортивних видовищ – понад 3,5 млрд глядачів стежать за перебігом Олімпіад; фінансова міцність Олімпійського руху; повага до нього з боку політичних і державних діячів різних країн. Тобто Олімпійський рух досить несподівано, якщо проаналізувати його історію, перетворився на найбільш стабільний рух у світі. І олімпійська система, котра охоплює національні олімпійські комітети, міжнародні федерації з видів спорту та інші компоненти, постійно нарощує стабільність і вплив на життя світової спільноти [2].

Розвиток Олімпійського руху в Україні відповідає умовам часу та інтересам держави і є невід’ємною частиною руху за здоровий спосіб життя.

Спорт сьогодні являє собою одночасно національне надбання й предмет національної гордості, вагомий політичний капітал та ефективний інструмент політичного життя – найважливіший економічний ресурс, який впливає на рівень економічного розвитку країни й відтворення носіїв робочої сили, а також здатний створювати специфічні

продукти – нову та особливу сферу економічних і ділових відносин.

Головна мета держави – це вибрати правильно політику й визначити необхідні пріоритетні напрями та шляхи для поліпшення якості життя населення країни, покращити зростання економіки завдяки підвищенню ефективності виробництва за рахунок праці та соціально-економічної активності людей і оздоровлення нації. Завдяки цьому розвиток спорту в Україні покращиться та дасть можливість нашій країні стати однією з провідних спортивних держав світу [14].

Але зміни якості життя населення, які відбуваються на сучасному етапі розвитку суспільства, сильні фізичні й моральні завантаження роблять необхідним перегляд вимог до фізичної підготовленості людей, яка забезпечує успішну трудову діяльність. Необхідність удосконалення державного регулювання Олімпійського руху зумовлена динамічно розвинутими фізкультурно-спортивними потребами населення, які потребують неперервного і якісного забезпечення спортивними послугами.

Організаційні сфери фізичної культури та спорту виконують специфічні функції, пов’язані із задоволенням специфічних потреб. Продуктом виробництва, насамперед, є оздоровчі та видовищні послуги, які на сьогодні задовольняють різноманітні потреби спортивної спрямованості людей різного віку, інтересів і матеріальних можливостей. Професійне забезпечення виробничого процесу досягається багаторівневою системою підготовки кадрів, представленою середніми та вищими спеціальними навчальними закладами, післявузівської освіти й різноманітними формами підвищення кваліфікації.

Отже, головна мета держави може бути досягнута за умови вжиття певних заходів щодо покращення життя населення України, готуючи на ринок праці освічену, здорову та активну робочу силу. Сучасна криза – демонстрація неспроможності як людини, так і

виробництва протистояти їй через незадовільний моральний та фізичний стан. Це свідчить про фіаско державного регулювання Олімпійського руху, зокрема, про відсутність дієвого механізму [15].

На сьогодні не розроблений теоретико-методологічний рівень, відсутні формулювання основних дефініцій категоріально-понятійного апарату в управлінні сферою Олімпійського руху. Це потребує дослідження понять “державне регулювання Олімпійського руху” та “механізм регулювання сферою спорту”.

Аналіз літературних джерел дав змогу установити лише окремі відомості за вказаною проблемою, в яких обґрунтовано можливість дослідити механізми державного регулювання Олімпійського руху в Україні на сучасному етапі. Актуальність і несумнівна значущість указаної проблеми є передумовами подальшого дослідження.

II. Постановка завдання

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

III. Результати

Щоб визначити, як впливає на Олімпійський рух держава, необхідно знати механізми державного регулювання в цій сфері.

Державне регулювання Олімпійського руху є системою законодавчих, фінансових, економічних норм для відповідних державних органів і громадських організацій, що забезпечують формування й розвиток, з одного боку, інтелектуалізованих продуктивних сил людини, показником регулювання яких є соціально-економічний ефект від збільшення вільного часу, подовження терміну життя, покращення здоров'я людини, підвищення творчих можливостей і соціальної віддачі людини, а з іншого – активізацію суб'єктів у спортивній сфері, що позначиться на їх дохідності та прибутковості [3].

Об'єктом державного регулювання можуть бути економічні підсистеми (економіка регіонів, господарських комплексів, галузей), сектори економіки, стадії відтворення та соціально-економічні процеси (економічні цикли, демографія та екологія, зайнятість населення, науково-технічний прогрес). Сфера спорту завдяки створюваному нею соціальному та галузевому ефектам визначається як соціально-економічна, а отже, може бути об'єктом державного регулювання. З практичного погляду державне регулювання – це сфера діяльності держави, її цілеспрямований вплив на поведінку учасників ринкових відносин з метою забезпечення пріоритетів державної економічної політики. Її первинним суб'єктом є людина. Проте стосовно суб'єктів регулювання треба зазначити, що суб'єктом державного регулювання економі-

ки є сама держава в особі державних органів, певної ієрархічної послідовності впливу. Це президент, парламент, уряд, місцеві адміністрації, які виробляють напрями соціально-економічної політики, методи й засоби її здійснення, залучаючи при цьому наукові установи, політичні партії, громадські та релігійні організації, що здатні сформулювати рішення, які б відповідали всебічним приватним, колективним і суспільним потребам [17]. Це дає змогу визначити суб'єктами державного регулювання сфери Олімпійського руху державу в особі державних органів влади, які мають власну ієрархічну послідовність виконання завдань і цілей держави; суспільні організації та фонди; галузі й підгалузі; установи та заклади, що здійснюють спортивну діяльність, певний спортивний продукт (послугу) та індивіда як представника продуктивної робочої сили.

Процес регулювання пов'язує об'єкт, тобто регулятор, з орієнтирами руху, утворюючи певний механізм. Олімпійський рух як об'єкт (регулятор) державного регулювання буде діяти відповідно до визначених державою цілей (орієнтирів), що здійснюють певний механізм регуляції [4].

У наукових працях дослідників [1; 5; 6; 12] термін “механізм” набув особливого розвитку, його розуміють як сукупність засобів та методів досягнення поставлених цілей. Відповідно до мети або визначених державою завдань відбувається відбір відповідних заходів для їх досягнення, що робить механізм державного регулювання різним за своїм складом, різним за набором засобів (див. рис.) [11].

Економічні функції держави повинні визначати напрями діяльності органів державного управління, завдання й цілі, а механізм державного регулювання – забезпечувати способи їхньої реалізації.

Основою державного регулювання, як у всіх сферах діяльності, так і у сфері спорту України, є законодавча база, тобто правове регулювання, що здійснюється *механізмом правового регулювання*, який призначений для врегулювання інтересів та дій усіх суб'єктів сфери Олімпійського руху.

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



Рис. Система механізмів державного регулювання діяльності спортивної сфери України

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

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

Головна мета цієї політики полягає в реалізації державної діяльності в галузі спорту, визначеної в стратегії розвитку Олімпійського руху в Україні на період до 2020 р., у створенні умов, що орієнтують громадян на здоровий спосіб життя, розвитку спортивної інфраструктури, а також на підвищення конкурентоспроможності українського спорту [10].

Найважливішою умовою вирішення проблем, пов'язаних з формуванням здорового

способу життя, є підвищення престижу занять спортом, а також формування спортивної сфери, яка не тільки буде сприяти веденню здорового способу життя, а й стане доступною та привабливою для сучасної молоді сферою, що надає широкі можливості для самореалізації.

Сучасний спорт розвивається стрімкими темпами не тільки за кордоном, а й в Україні. Багато факторів сприяло становленню та активному розвитку спорту в країні, реформування суспільного устрою, перехід до ринкових відносин і реформи 1990-х рр. зачепили всі сторони спортивної діяльності: організаційну структуру управління спортом, джерела його фінансування, правове становище спортсменів і тренерів, змінивши тим самим місце самого спорту в системі суспільних цінностей.

Зміни, які відбуваються в сучасному спорті, вимагають свого законодавчого оформлення в різних аспектах: в міжнародному, на рівні держави, суб'єктів держави й муніципалітетів. Прогрес спортивних відносин у нашій країні йде досить динамічно, що, у свою чергу, вимагає постійної роботи з удосконалення нормативно-правової бази, створення принципово нових законодавчих актів, що закріплюють досягнення українського спорту.

Відаючи належне зусиллям законодавця щодо вдосконалення правового регулювання відносин у галузі спорту, зазначимо, тим не менше, що існуюча нормативно-правова база не повною мірою відповідає сучасним потребам розвитку вітчизняного спорту. Це законодавство досі залишається недостатньо систематизованим, у ньому багато прогалин і суперечностей, застарілих норм та неоднозначних формулювань, що

породжує труднощі в практиці. Складність організаційної структури сучасного спортивного руху, взаємодія різних соціонормативних регуляторів у спортивній сфері суспільних відносин також актуалізують проблему вдосконалення законодавства у сфері спорту [9].

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

Трансформаційні процеси, які відбуваються в соціально-економічному житті Української держави, спрямовані на підвищення ефективності соціальної політики з метою забезпечення та створення достатніх умов для гармонійного розвитку особистості, перманентного самовдосконалення, підтримання належного рівня і якості життя. Важлива роль у реалізації державної соціальної політики, вирішенні висунутих завдань відводиться сфері спорту. Ряд прийнятих у різні роки законодавчих актів [10; 14; 15; 16] свідчить про велику увагу з боку держави до впорядкування й визначення тенденцій і механізмів розвитку спорту в Україні. Надзвичайно важливою в цих процесах є проблема фінансування галузі. Зорієнтованість державної політики на становлення ринкової економіки в Україні не зменшує, а навпаки, зумовлює пріоритетність регулювання державою економічного життя країни. Таке регулювання пов'язане, насамперед, з використанням і розподілом державних фінансових ресурсів. Методи бюджетного регулювання перебувають поза межами впливу конкурентної боротьби та не зорієнтовані виключно на отримання прибутку, який є основною метою господарської діяльності комерційних структур. Бюджетна політика передбачає регулювання державних видатків і доходів з метою підтримання ринкової рівноваги та стимулювання розвитку соціальної сфери й галузей економіки, у тому числі спорту.

Аналіз літературних джерел свідчить, що деякі науковці здійснюють умовний розподіл системи фінансування діяльності галузі на чотири підсистеми, а саме: комітетську – фінансування сфери спорту з державного, місцевого бюджетів і коштів соціального страхування; громадсько-відомчу – має змішаний характер фінансування, тобто кошти надходять як з державного бюджету, так і з відомчих, громадських організацій та закладів; громадсько-комерційну – фінансування спорту через НОК України, національні спортивні федерації, спортивні клуби з видів спорту; комерційну – забезпечує фінансування фізкультурно-спортивної діяльності через організації, установи, підприємства різної форми власності, що займаються

підприємницькою діяльністю [3; 8]. Такий розподіл є дещо умовним, зважаючи на існуючу в державі систему фінансування соціально-гуманітарної сфери, адже федерації за видами спорту, НОК України, відомчі й громадські організації, як правило, не мають достатньої кількості грошових коштів, які зароблені завдяки власній господарській діяльності, тому вони здійснюють підготовку збірних команд, окремих спортсменів за рахунок коштів, які виділяються для цієї мети з державного та місцевих бюджетів.

Фінансовий механізм – це складова господарського механізму, яка являє собою сукупність фінансових стимулів, важелів, інструментів, форм та способів регулювання економічних процесів і відносин. Фінансовий механізм включає, насамперед, ціни, податки, пільги, штрафи, санкції, дотації, субсидії, банківський кредитний і депозитний процент, тарифи [13].

Механізм фінансового державного регулювання Олімпійського руху – це вплив держави в особі державних органів на економічні об'єкти й процеси та на осіб у сфері спорту, які в них беруть участь. Державне регулювання економіки Олімпійського руху в Україні здійснюється, щоби надати процесам організованого характеру, упорядкувати дії економічних суб'єктів, забезпечити виконання законів, підтримувати державні й суспільні інтереси.

Державне регулювання в широкому розумінні слова включає прогнозування, планування, фінансування, бюджетування, оподаткування, кредитування, адміністрування, облік і контроль. Державне регулювання наявне як у централізованому керованій економіці спорту, так і в ринковій економіці. Отже, воно мусить бути і в економіці перехідного періоду, тобто в такій економіці, яка зараз в Україні.

Як бачимо, державне регулювання економіки в спорті передбачає вплив держави практично на всі складові фінансового механізму, а значить, і на весь фінансовий механізм загалом. Особливість цього впливу визначає міру втручання держави у функціонування економіки шляхом регулювання функціонування фінансового механізму та його складових [8].

На думку деяких дослідників, основним джерелом фінансування Олімпійського руху в державі має бути державний бюджет України, і частка видатків на них має бути більшою порівняно з іншими підсистемами галузі [3; 9]. Хоча робиться наголос на тому, що існуюча система розподілу видів спорту за пріоритетністю фінансування некоректна щодо раціональності витрат бюджетних коштів стосовно результатів виступів збірних команд. Але, якщо приділяти увагу тільки спорту вищих досягнень і прагнути збільшення кількості призерів, до занепаду приходять інші види спорту, що є негативним

явищем, яке може вплинути на рівень здоров'я нації. Тому доцільно розробити механізми фінансового регулювання спорту в Україні, удосконалити діючі механізми фінансування спорту.

Спорт справляє багатоплановий вплив на всі сторони життєдіяльності суспільства, вирішує завдання збереження здоров'я, створення й розвитку духовних, моральних і культурних цінностей, а також відіграє важливу роль у розвитку цивілізації та економіки. Сфера спорту специфічна: в одних секторах здійснюються пряма державна підтримка та регулювання, в інших – діють суто ринкові відносини, в третіх – робота проводиться через громадські та некомерційні організації. Одним із головних суб'єктів культурної політики є держава. Вона володіє найбільшим обсягом ресурсів у цій сфері, а також має різноманітні управлінські й владні важелі та структури.

Усе це визначає високий ступінь державної участі та впливу на розглянуту сферу. Для розвитку сприятливих економічних і соціальних тенденцій у країні необхідна державна підтримка у сфері спорту, яка має створити умови для гармонійного розвитку суспільства, реалізації культурних потреб громадян, найбільш повного розкриття творчого потенціалу творців культурних цінностей, забезпечити збереження й раціональне використання культурно-історичної спадщини.

Стан спорту також безпосередньо залежить від ефективності організаційних механізмів у цій системі.

Збалансована державна політика повинна перетворити сферу спорту на добре організований і прогресивний сектор державної економіки. Досягнення цієї мети неможливо без чіткого визначення, перш за все на державному рівні, цілей і пріоритетів політики й забезпечення реалізації цієї політики шляхом створення правових, організаційних та економічних умов функціонування й розвитку спорту в суспільстві.

Організаційний механізм державного регулювання сфери спорту є ієрархічно побудованою системою органів державної влади, суспільних і громадських структур, закладів, підприємств, установ усіх форм власності, що здійснюють управління та контроль над забезпеченням відтворювальних процесів суспільства [13].

Дослідження механізмів державного регулювання сфери спорту свідчать, що основою державного регулювання є організаційний механізм. Тому він найбільше потребує вдосконалення, а саме: створення структурних підрозділів з питань спорту органів виконавчої влади на всіх рівнях; розмежування повноважень центрального та місцевих органів виконавчої влади у сфері спорту; утворення координаційних консультативно-дорадчих органів з питань розвитку спорту;

удосконалення шляхів взаємодії органів місцевого самоврядування із суб'єктами господарської діяльності, пов'язаної з наданням спортивних послуг; створення спортивних центрів; удосконалення системи підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, на яких покладено обов'язки з питань розвитку спорту в державі [2].

Розглянуті механізми державного регулювання, на нашу думку, мають системний зв'язок, у якому першість надається правовому механізму, що дає змогу визначити та юридично закріпити повноваження управлінської структури необхідної сфери, попередньо визнавши її наявність і доцільність. Існування правового та організаційного механізмів дасть змогу здійснити належне фінансове забезпечення сфери.

Отже, держава має змогу регулювати інформаційне суспільство, що існує в ринкових умовах, визначаючи поведінку кожного суб'єкта, застосовуючи механізм правового регулювання, що юридично встановлює межі діяльності кожного суб'єкта та повноваження регуляторних органів, через які вона досягає визначених цілей і завдань. Тому правовий механізм приводить у дію організаційний механізм, який є ієрархічною побудовою системи органів влади й зумовлює дію фінансового механізму, який забезпечує грошовий потік, що регулює діяльність суб'єктів господарювання держави. Треба зауважити, що механізми перебувають у круговій залежності і діють одночасно, оскільки кожен має свою функцію в іншому.

IV. Висновки

На основі дослідження механізмів державного регулювання Олімпійського руху в Україні визначено, що існування та розвиток спортивної сфери можливі за умови державного регулювання, яке можна охарактеризувати як систему законодавчих, фінансових, економічних норм для відповідних державних органів і громадських організацій, що забезпечують формування й розвиток інтелектуалізованих продуктивних сил людини, показником регулювання яких є соціально-економічний ефект від збільшення вільного часу, подовження терміну життя, здоров'я людини, творчих можливостей і соціальної віддачі людини. З практичного погляду державне регулювання – це сфера діяльності держави, її цілеспрямованого впливу на поведінку учасників ринкових відносин з метою забезпечення пріоритетів державної економічної політики.

Суб'єктами державного регулювання спортивної сферою держави є державні органи влади, які мають власну ієрархічну послідовність виконання завдань і цілей держави; суспільні організації та фонди; галузі й підгалузі; установи та заклади, що здійснюють спортивну діяльність, виробляють

певний спортивний продукт (послугу) і залучають індивіда як представника продуктивної робочої сили. Сфера спорту як об'єкт (регулятор) державного регулювання буде діяти відповідно до визначених державою цілей (орієнтирів), що передбачає певний механізм регуляції.

Правовий механізм державного регулювання спортивної сфери визначено як системою засобів (інструментів), способів (методів), що здійснюють дію важелів (дозволів та заборон), визначають міру державного примусу щодо відповідної для держави моделі поведінки всіх суб'єктів сфери спорту, забезпечують стабільність сфери шляхом юридичного визначення її елементів і динаміку розвитку через регулювання вертикальних та горизонтальних зв'язків суб'єктів, забезпечуючи відтворювальні процеси суспільства і їх подальше вдосконалення, зокрема дію фінансового механізму державного регулювання спортивної сфери. Фінансовий механізм є системою важелів, методів і відповідних інструментів, за допомогою яких здійснюються нагромадження, розподіл, витрати фінансових ресурсів та спрямовуються грошові потоки, забезпечуючи: прибутковість і дохідність підприємств спортивної галузі; раціональність використання природних ресурсів у створенні якісного спортивного продукту; доступність продукту спорту громадянам. У свою чергу, організаційний механізм державного регулювання сфери спорту є ієрархічно побудованою системою органів державної влади, суспільних і громадських структур, закладів, підприємств, установ усіх форм власності, що здійснюють управління та контроль над забезпеченням відтворювальних процесів суспільства. Зазначені механізми мають системний зв'язок.

Список використаної літератури

1. Бакуменко В. Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку / В. Бакуменко, В. Князєв, Ю. Сурмін // Вісник УАДУ при Президентіві України. – 2003. – № 2. – С. 316–320.
2. Близнюк А.М. Механізми державного регулювання спортивної сфери України: сутність та шляхи удосконалення / А.М. Близнюк, Н. Коніщева, Л.І. Давиденко // Вісник ДІТБ. – 2007. – № 11. – С. 76–84.
3. Гадайчук Д.Л. Стан фінансового забезпечення сфери фізичної культури і спорту України та шляхи його вдосконалення / Д.Л. Гадайчук // Теорія і методика фізичного виховання і спорту. – 2002. – № 1. – С. 86–88.
4. Зайчук О.В. Теорія держави і права : підручник / О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
5. Корецький М.Х. Державне регулювання аграрної сфери у ринковій економіці : монографія / М.Х. Корецький. – К. : УАДУ, 2002. – 260 с.
6. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління / В.Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.
7. Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://uk.wikipedia.org/wiki/Олімпійський_рух.
8. Мерзляк А.В. Система механізмів державного регулювання рекреаційної сфери України : монографія / А.В. Мерзляк, Н.В. Яцук. – Запоріжжя : КПУ, 2011. – 248 с.
9. Мухаммад З. Основні тенденції комерціалізації сучасного олімпійського спорту : автореф. дис. ... канд. наук з фіз. вих. і спорту : 24.00.01 / З. Мухаммад ; Національний ун-т фіз. вих. і спорту України. – К., 1999. – 16 с.
10. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної програми розвитку фізичної культури і спорту на 2007–2011 роки” від 15 листопада 2006 р. № 1594 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=1594-2006-%EF>.
11. Седов В.В. Экономическая теория : в 3 ч. : учеб. пособ. / В.В. Седов. – Челябинск : Челябинский гос. ун-т, 2002. – Ч. 3: Макроэкономика. – 115 с.
12. Стеченко Д.М. Державне регулювання економіки : [навч. посіб.] / Д.М. Стеченко. – К. : МАУП, 2006. – 262 с.
13. Словарь экономических терминов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.bank24.ru/info/glossary/>
14. Указ Президента України “Про державну підтримку розвитку фізичної культури і спорту в Україні” від 22 червня 1994 р. № 334/94 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=334%2F94>.
15. Указ Президент України “Про Національну доктрину розвитку фізичної культури і спорту” від 28 вересня 2004 р. № 1148/2004. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1148%2F2004>.
16. Указ Президента України “Про пріоритети розвитку фізичної культури і спорту в Україні” від 21 липня 2008 р. № 640/2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=640%2F2008>.
17. Чистов С.М. Державне регулювання економіки : навч.-метод. посіб. для самостійного вивч. дисц. / С.М. Чистов. – К. : КНЕУ, 2002. – 208 с.

Стаття надійшла до редакції 18.04.2013.

Ситникова Н.С. Механизмы государственного регулирования Олимпийского движения в Украине

Анализируются механизмы государственного регулирования в спортивной сфере. Исследуются понятия “государственное регулирование Олимпийского движения” и “механизм регулирования сферы спорта”. Рассматриваются субъект и объект государственного регулирования спортивной сферы. Показывается связь между правовыми, финансовыми и организационными механизмами государственного регулирования в сфере спорта и определяется их влияние на развитие Олимпийского движения в Украине.

Ключевые слова: механизмы государственного регулирования, спортивная сфера, правовой механизм, финансовый механизм, организационный механизм, Олимпийское движение.

Sitnikova N.S. Mechanisms of state control of the Olympic Movement in Ukraine

Problem setting. Over the past two and half decades the role and place of the Olympic sports have changed – he turned to the field, which due to its importance, orientation activities went beyond purely sporting a closed system that integrates a limited number of stakeholders. Currently, the Olympic movement – a global phenomenon in the life of the world community, which covered a huge range of diverse processes and phenomena, which linked his sport policy. Sports today is a simultaneously: national treasure and a matter of national pride, significant political capital and effective instrument of political life – the most important economic resource that affects the level of economic development and reproduction of media workers, and capable of creating specific products – new and special sphere economic and business relations. Organizational sphere of physical culture and sports perform specific functions related to specific needs. Manufactured products, primarily serve recreational and entertainment services, which currently meet the diverse needs of sports oriented people of different ages, interests and physical abilities. Professional software production process is achieved by multi-level system of training, represented a special secondary and higher education institutions, post-graduate education and various forms of training.

Thus, the main objective of the state can be achieved if taking certain steps to improve the lives of the population of Ukraine, preparing the labor market educated, healthy and active workforce. The current crisis – a demonstration of failure as a human being, and resist it because of unsatisfactory moral and physical condition. This indicates a failure of government regulation of the Olympic Movement, including the lack of an effective mechanism of its regulation.

Recent research and publications analysis. Today is not designed theoretical and methodological level, no formulation of the basic definitions, and concepts – categorical apparatus in the management area of the Olympic Movement. This requires study the concepts of “state regulation of the Olympic Movement” and “mechanism of regulation of sport”. Analysis of the literature allowed installing only specific information for the specified problem in which obosnovuyetsya opportunity to explore the mechanisms of regulation of the Olympic Movement in Ukraine today. The relevance and importance nesumnivna specified problem was the prerequisite for further study.

Paper objective. Expand the concept of mechanisms of state regulation in the field of sports and show their impact on the development of the Olympic Movement in the country.

Paper main body. The mechanisms of state regulation in sport. Study of “government regulation of the Olympic Movement”, and “mechanism regulation of the sport”. Found the subject and object of state regulation of sport. Shows the relationship between the legal, financial and organizational mechanisms of state regulation in the field of sports and to determine their impact on the development of the Olympic movement in Ukraine.

Conclusions of the research. Based on the study of mechanisms of state regulation of the Olympic movement in Ukraine is determined that the existence and development of the sports sector possible when government regulation, which could be described as a system of legal, financial and economic standards for the relevant government agencies and NGOs to ensure the formation and development of Intelligent productive powers of man, an indicator of regulation at the socio-economic impact of increased free time, extend the life, health, creativity and social impact of man. From a practical point of view of government regulation – is the realm of the state, its purposeful influence on the behavior of market relations in order to ensure the priorities of economic policy. The mechanisms of state regulation, in our opinion, have a systematic relationship in which primacy is given a legal mechanism that allows you to define and fix the powers legally required field management structure, previously acknowledging its existence and usefulness. The existence of legal and institutional mechanisms will help to make proper financial provision sector.

Key words: mechanisms of state regulation, the sports arena, the legal mechanism, the financial mechanism, institutional arrangement, the Olympic movement.

ДО УВАГИ АВТОРІВ

Вимоги до авторських оригіналів статей, поданих до науково-виробничого журналу “Держава та регіони. Серія: Державне управління”

(фахове видання з юридичних наук та державного управління,
Постанова Президії ВАК України від 14.10.2009 р. № 1-05/4)

1. До друку приймаються неопубліковані раніше роботи, **написані українською мовою**, обсяг – 0,5–1 авт. арк.

2. Рукопис статті має містити такі необхідні елементи (бажано виділені **напівжирним шрифтом**):

Тематична рубрика.

УДК.

Назва статті українською, російською та англійською мовами

Прізвище та ініціали автора (авторів) українською, російською та англійською мовами.

Анотація українською (500 символів), російською (500 символів) та англійською (2000 символів) мовами.

Ключові слова українською, російською та англійською мовами (3–10 слів).

I. Вступ (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями; аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття).

II. Постановка завдання (формулювання цілей статті).

III. Результати (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів).

IV. Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому науковому напрямі.

Список використаної літератури за алфавітом (оформляти слід згідно з вимогами стандарту з бібліографічного опису).

Підпис автора і дата.

3. Технічні вимоги до оформлення статей

Стаття має бути набрана в текстовому редакторі Microsoft Word. Поля з усіх боків – 20 мм. Шрифт – Times New Roman 14 з інтервалом 1,5. Кількість таблиць, формул та ілюстрацій має бути мінімальною і застосовуватися у статті лише тоді, коли це значно покращує її зміст порівняно з текстовою формою викладу. Посилання на літературу подавати безпосередньо в тексті у квадратних дужках, зазначаючи порядковий номер джерела, під яким воно внесено до списку літератури, та через кому конкретну сторінку.

4. Якщо рукопис статті підготовлено у співавторстві, то на окремому аркуші слід чітко визначити особистий внесок кожного автора у створення рукопису та посвідчити це своїми підписами.

5. Паперовий варіант, підписаний автором, ідентичний набраному в електронному варіанті, завірена **рецензія** доктора наук відповідного профілю (крім випадків, коли автор сам має науковий ступінь доктора наук), **довідка** про автора на окремому аркуші (прізвище, ім'я, по батькові повністю, відповідно до паспортних даних, адреса, телефони з кодом міста, e-mail, науковий ступінь, вчене звання, посада, установа), копія документа про **сплату** (25 гривень за сторінку) передаються відповідальному редакторові або надсилаються за адресою: 69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 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”.