

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Національний аерокосмічний університет
ім. М.Є. Жуковського «Харківський авіаційний інститут»
Кафедра публічного управління та підприємництва

КОВАЛЬЧУК В.Г., ДЄГТЯР А.О., ШВЕДУН В.О.

**ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНУ**

Монографія

Харків «ХАІ» 2022

УДК 351.862.4:338.23
Д 26

*Рекомендовано до видання Вченою радою
Національного аерокосмічного університету
ім. М.Є. Жуковського «Харківський авіаційний інститут»
протокол № 4- від 23 листопада 2022 р.*

Рецензенти:

П.С. Покатаєв – перший проректор Класичного приватного університету,
д.держ.упр., професор

В.Б. Дзюндзюк – професор кафедри публічної політики Навчально-
наукового інституту «Інститут державного управління» Харківського
національного університету імені В.Н. Каразіна, д.держ.упр., професор

Д26 Ковальчук, В.Г., Дегтяр, А.О., Шведун, В.О.

Інформаційне забезпечення державного управління соціально-
економічним розвитком регіону [Текст] : монографія / В.Г. Ковальчук,
А.О. Дегтяр, В.О. Шведун. – Харків : Нац. аерокосм. ун-т
ім. М.Є. Жуковського «Харків. авіац. ін-т», 2022. – 174 с.

У монографії (за авторською редакцією) запропоновано розв'язання
актуальної наукової проблеми через обґрунтування теоретико-
методологічних засад та розроблення науково-прикладних рекомендацій
стосовно інформаційного забезпечення державного управління
соціально-економічним розвитком регіонів України в сучасних умовах.

Іл. 16. Табл. 7. Бібліогр.: 96 назв

УДК 351.862.4:338.23

- © Ковальчук В.Г., Дегтяр А.О., Шведун В.О. 2022
- © Національний аерокосмічний університет
ім. М. Є. Жуковського «Харківський авіаційний інститут», 2022

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. СПЕЦИФІКА ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНУ.....	8
1.1. Роль інформації в державному управлінні соціально-економічним розвитком.....	8
1.2. Інформаційні вимоги до вироблення ефективних державно- управлінських рішень на рівні регіонального соціально-економічного простору.....	13
1.3. Особливості підвищення якості державно-управлінських рішень у соціально-економічній сфері регіону.....	23
РОЗДІЛ 2. РЕКЛАМНА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК КЛЮЧОВИЙ КОМПОНЕНТ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ.....	35
2.1. Державний вплив на розвиток сфери рекламної діяльності в регіоні як передумова стабільного соціально-економічного розвитку.....	35
2.2. Нормативно-правовий механізм державного управління у сфері реklamної діяльності як запорука регіональної інформаційної безпеки.....	45
2.3. Застосування організаційного механізму державного управління реklamною діяльністю у контексті соціально-економічного розвитку регіону.....	70
РОЗДІЛ 3. ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНА ДІЯЛЬНІСТЬ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНУ.....	95
3.1. Методологія дослідження інформаційного забезпечення соціально-економічних процесів в регіональній політиці.....	95
3.2. Системне моделювання інформатизації процесів прийняття державно-управлінських рішень.....	107
3.3. Тенденції становлення структури інформаційного механізму управління сталим розвитком регіону.....	114
РОЗДІЛ 4. УДОСКОНАЛЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ	

РЕГІОНУ.....	119
4.1. Механізм реінжинірингу соціально-економічних процесів державного управління через застосування інноваційної реклами в регіоні.....	119
4.2. Механізми формування та реалізації концепції державного управління соціально-економічним розвитком регіону завдяки рекламній діяльності.....	147
4.3. Перспективи уніфікації механізмів державного управління інформаційно-реklamним забезпеченням соціально-економічних процесів в регіоні.....	153
ВИСНОВКИ.....	163
СПИСОК	ВИКОРИСТАНИХ
ДЖЕРЕЛ.....	167

ВСТУП

Інтеграція України у світову економічну систему супроводжується зміною інституційного середовища: формуванням нових норм і правил господарської взаємодії, нових інститутів, значним зростанням числа суб'єктів господарської діяльності. Перехід від централізованої до ринкової економіки викликав реформування української системи вимірювання рівня соціально-економічного розвитку країни та її регіонів з урахуванням досвіду зарубіжних країн.

Адміністративна реформа, що активно проводиться останніми роками, вимагає здійснення органами державної влади та місцевого самоврядування оперативного моніторингу і оцінки стану соціальної та економічної сфер регіонів.

Проблемам державного управління інформаційним забезпеченням соціально-економічного розвитку регіону присвячено наукові напрацювання таких вчених, як: Е. Б. Адельсеїтова, В. Г. Бодров, Ю. М. Бондаренко, О. П. Борисенко, В. Г. Бульба, І. Є. Вишняк, В. І. Гайдуцький, В. М. Гриньова, А. В. Гринько-Гузевська, Л. І. Дідківська, П. В. Захарченко, В. В. Кир'якова, В. О. Меленюк, Л. А. Микитенко, Н. В. Дацій, Т. А. Піхняк, Є. В. Ромат, Д. М. Стеченко, О. І. Черниш, О. І. Черняк, О. М. Чечель, Л. А. Швайка та ін.

Незважаючи на велику увагу до проблем інформаційного забезпечення процесів управління розвитком регіонів з боку вчених-економістів, в українській науці ще не склалося системного уявлення про єдину наукової концепцію інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування стосовно підтримки сталого соціально-економічного розвитку регіонів. При цьому необхідно зауважити, що роль інформації стає все більш значущою. Це викликано глобальними процесами в світовому господарстві та розвитком інформаційно-комунікаційних технологій. Перетворення інформаційного забезпечення органів державної влади та місцевого самоврядування обумовлені неадекватністю традиційних моделей управління сучасним інформаційним можливостям, а також необхідністю регулювання використання потоків інформації, накопиченої в територіальних органах статистики. Відповідно, удосконалення технології інформаційного забезпечення стало пріоритетним напрямком оптимізації управлінських процесів.

Метою монографічного дослідження є формулювання

теоретико-методологічних положень та розроблення науково-прикладних рекомендацій щодо інформаційного забезпечення державного управління соціально-економічним розвитком регіонів України в сучасних умовах.

Для досягнення поставленої мети в роботі було вирішено такі завдання:

- здійснити огляд ролі інформації в державному управлінні соціально-економічним розвитком;
- виокремити інформаційні вимоги до вироблення ефективних державно-управлінських рішень на рівні регіонального соціально-економічного простору;
- виділити особливості підвищення якості державно-управлінських рішень у соціально-економічній сфері регіону;
- дослідити державний вплив на розвиток сфери рекламної діяльності в регіоні як передумову стабільного соціально-економічного розвитку;
- проаналізувати нормативно-правовий механізм державного управління у сфері рекламної діяльності як запоруку регіональної інформаційної безпеки;
- оцінити організаційний механізм державного управління рекламною діяльністю у контексті соціально-економічного розвитку регіону;
- сформулювати методологію дослідження інформаційного забезпечення соціально-економічних процесів в регіональній політиці;
- здійснити системне моделювання інформатизації процесів прийняття державно-управлінських рішень;
- простежити тенденції становлення структури інформаційного механізму управління сталим розвитком регіону;
- побудувати механізм реінжинірингу соціально-економічних процесів державного управління через застосування інноваційної реклами в регіоні;
- запропонувати механізми формування та реалізації концепції державного управління соціально-економічним розвитком регіону завдяки рекламній діяльності;
- здійснити прогнозування перспектив уніфікації механізмів державного управління інформаційно-реklamним забезпеченням соціально-економічних процесів в регіоні.

В якості методологічної основи дослідження виступають фундаментальні положення теорії державного управління, а також інших суміжних наук. Для вирішення поставлених у роботі завдань було використано інструментарій загальнонаукових та спеціальних методів.

Практичне значення результатів монографічного дослідження полягає у можливості і доцільності використання її основних положень і висновків для розробки наукової та навчальної літератури, а також в практичній діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування відносно процесів розробки ними державно-управлінських рішень щодо соціально-економічного розвитку регіонів.

РОЗДІЛ 1. СПЕЦИФІКА ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНУ

1.1. Роль інформації в державному управлінні соціально-економічним розвитком

Інформаційне забезпечення є базою, на якій будується управлінська діяльність державного апарату. З цієї точки зору інформацію варто розглядати як певну сукупність різних повідомлень, зведень, даних про відповідні предмети, явища, процеси, відносини, які будучи зібраними, систематизованими і перетвореними в придатну для використання форму, відіграють у процесі прийняття й реалізації ДУПР у соціальній сфері виняткову роль.

Як наукова категорія інформація в управлінських структурах характеризується низкою ознак (властивостей), до яких відносяться: відома самостійність даних; можливість їх багаторазового використання, збереження у передавача чи отримувача придатність до обробки, інтеграції та ущільнення за рахунок вилучення дублюючої, надлишкової інформації; допустимість математичного аналізу; системність і комунікативність.

Інформація, що циркулює в органах державного управління, може відноситися до зовнішньополітичної, економічної, соціально-політичної, екологічної обстановки тощо. Вона має самостійну цінність також для відповідних регіональних управлінських структур, коли вони виступають як органи, що приймають рішення в межах своєї компетенції. Крім того, інформація служить основою підготовки нормативних документів.

Необхідні відомості можна отримувати із законів, постанов вищих інстанцій, актів, юридичних рішень, офіційних листів, довідок, зведеннях, аналітичних оглядів, інформаційних бюлетенів і т. ін. Соціально-управлінську інформацію в органах державного управління можна класифікувати за різними напрямками та ознаками. У науковій літературі такі спроби вже робилися у зв'язку з дослідженням проблем інформатизації і технологізації соціального простору [11; 12; 13; 79; 280].

Оскільки управлінська інформація являє собою певне відображення соціальної дійсності (а також природної в тій мірі, у якій

вона залучена в орбіту суспільної людської діяльності), визнається доцільність її класифікації, насамперед, в залежності від ступеня співвіднесення з цією дійсністю і її реальними процесами. Наприклад, інформацію поділяють на офіційну і неофіційну, загальну і галузеву, горизонтальну і вертикальну, за змістом і цільовим призначенням, можливими соціальними наслідками, мірою доступності, а також на основі її співвідношення згодом (інформація про минуле, сьогодення і майбутнє). У рамках управлінської системи вона розглядається з позицій актуальності, достатності та адекватності для прийняття відповідних управлінських рішень.

При поділі інформації за об'єктами всередині органу управління на перше місце ставиться інформація, призначена для керівника суб'єкта управління, на друге - для інших посадових осіб. При цьому рекомендується дані, що потребують особливої уваги, передавати паралельно чи перехресно двом-трьом незалежним один від одного працівникам, щоб забезпечити більш повну об'єктивність аналізу й оцінки.

Зазначені підходи до систематизації управлінської інформації, незважаючи на різну спрямованість і певну відособленість, можуть використовуватись у діяльності усіх управлінських структур. Інформацію в державних органах доцільно класифікувати на основі врахування усіх особливостей, рис, ознак, властивих її різним видам. Звичайно, класифікація має бути єдиною, цілісною і ґрунтуватися на комплексному, системному підході, що припускає виокремлення і препарування усіх можливих видів і типів соціально-управлінської інформації. Класифікація сприяє спрощенню всебічного дослідження проблем регулювання і управління, і це мають усвідомлювати співробітники усіх структурних підрозділів органів державної влади і управління.

Уявляється, що інформацію в органах державного управління доцільно класифікувати спочатку на рівні структурних підрозділів, а потім варто виокремлювати і розглядати специфічні види соціальних зведень, даних, повідомлень і фактів, що характеризують інформацію, яка проходить через органи управління. Далі, ґрунтуючись на так званих конкретних, часткових видах класифікації, можна говорити про класифікацію інформації на рівні усіх управлінських структур.

Головна мета системи інформаційного забезпечення державного управління соціальною сферою полягає в тому, щоб на базі зібраних вихідних даних одержати вторинну, оброблену інформацію як основу для прийняття управлінських рішень. Досягнення цієї мети складається з розв'язання низки часткових задач, таких, як збір первинної інформації, її збереження, розподіл

між структурними підрозділами органу управління і їхніх працівників, підготовка до переробки, власне переробка, надання органу управління в підготовленому вигляді, забезпечення прямих і зворотних зв'язків у її циркуляції і т.д.

Виходячи з цього інформацію в структурних підрозділах органу державного управління можна класифікувати за наступними основним ознаками:

- функціональне призначення і характер діяльності структурних підрозділів;

- відношення повідомлення до суб'єкта управління структурним підрозділом;

- тип зв'язку структурного підрозділу і зовнішнього середовища. Виділяється інформація, що циркулює в прямому і зворотному напрямку між відділами органу управління, відділами і безпосередньо органом управління, між відділами і зовнішнім середовищем. Аналізуються взаємозв'язки регіональних структур і засобів масової інформації, органів державної влади і т.д. Наприклад, обласними державними адміністраціями при підготовці відповідних заходів установлюються тісні контакти з представниками провідних вітчизняних, закордонних агентств, теле- і радіокомпаній, газет, центрами зв'язків з громадськістю міністерств і відомств, що у більшості випадків дозволяє продуктивно поширювати інформацію про діяльність адміністрацій, зміст прийнятих рішень тощо. У свою чергу зазначені організації виступають як постійні джерела інформації для управлінських структур. Інакше кажучи, здійснюється прямий і зворотний зв'язок з обміну інформацією шляхом налагодження постійних контактів, проведення прес-конференцій, брифінгів, інформаційних зустрічей;

- відношення до цільової функції структурного підрозділу. З усього обсягу інформації, що надійшла до підрозділу, необхідно вичленити ту, що найповніше відповідає його цілям і задачам;

- логічний зміст. Інформація структурного підрозділу може підрозділятися на три самостійних підвиди – про суб'єктів органу управління, про об'єкти його управлінського впливу (регіони, підприємства, організації, громадяни і т. ін.) і властиві їм риси і відносини;

- фізична форма представлення (усна доповідь, повідомлення на паперовому носії у вигляді текстів, анкет, таблиць, графіків і т.д.; електронний варіант – надходження електронною поштою, факсом, телексом, з інформаційних систем, на дискетах і т. ін.); у вигляді аудіо- і відеокасет, посторінкової, зброшурована, книги, журнали, газети й ін.);

- процедури перетворення (вірогідні, соціологічні, моделюючі, аналітичні, обчислювальні і т.д.);

- ступінь перетворення (основна, надходить вперше; оформлена аналітичною чи прогнозою запискою, теле-радіо-фотоматеріалом; згрупована в інформаційні збірники чи бюлетені і т. ін.).

З позицій державного управління існують і інші підстави й ознаки класифікації інформації в структурних підрозділах органів державної влади:

- межі фіксації (як підлягає і яка не підлягає реєстрації);
- ступінь додаткової переробки перед використанням;
- сфера застосування (універсальна, що використовується усіма управлінськими ланками, – зведення, довідки, положення, накази керівництва і т.д.; спеціалізована, що застосовується тільки окремими структурами);

- ступінь комплектності (комплектна документальна, тобто придатна для використання в первісному вигляді; некомплектна, тобто застосовується лише у сполученні з іншими видами даних і зведень);

- ємність і стабільність (вичерпна, що не потребує доповнення; така, що потребує доповнення; постійна; перемінна; ймовірність настання, що характеризує, події);

- форма і спосіб одержання (надходить з органів управління, в результаті вивчення статей і інших публікацій, проведення моніторингів, досліджень громадської суспільної думки, обміну досвідом роботи різних інформаційних підрозділів органів державного управління);

- упорядкованість (систематизована; зведення про нормативно-правові акти, прийнятих державними структурами; суворо регламентована в часі, просторі, особах, джерелах опублікування і змісті).

Інформація і її потоки в державному управлінні можуть членуватися також в залежності від джерел (уряд і державні органи, адміністрації регіонів, представники президента, вищі і регіональні державні структури, преса, інформаційні агентства, комерційні структури, населення, закордонні інформаційні канали і т. ін.), напрямку руху (від структурних підрозділів до органу управління і навпаки, від суб'єкта до об'єкта управлінського впливу і т. ін.), якісного змісту (виокремлення цінної за змістом інформації, від якої залежить певний вплив структурних підрозділів), кількісних характеристик (доцільно виділяти імовірні, семантичні та інші види інформації, що використовуються в управлінському регулюванні і забезпеченні інших управлінських потреб).

Інформацію можна класифікувати за ознакою її адресності (кому надсилається і від кого надходить) і характеру носія. Тут доцільно розрізняти наступні її види: офіційну (не для передачі), неофіційну (для можливої передачі), документальну (для пошти), документальну (для інших засобів зв'язку, що з'являються при особистому спілкуванні), горизонтальну і вертикальну, пряму і непряму.

Серед класифікаційних ознак варто також назвати спосіб передачі інформації (телефон, телеграф, людина, пошта, електронна пошта, факс, телекс, радіо, телебачення), вид перетворювача (людина, машина, людина і машина), ступінь вірогідності (достовірні і недостовірні повідомлення), залучення до обчислювальних процеси (обчислення вихідної, постійної, перемінної, проміжної, кінцевої інформації), алфавіт (буквена, цифрова, буквено-цифрова інформація).

На основі конкретних, часткових видів класифікації інформації в структурних підрозділах органів державного управління можлива її систематизація на рівні усієї управлінської системи. Підходи тут можуть бути різними – з погляду диференціації офіційної і неофіційної управлінської інформації в структурах державного апарату; з позицій аналізу загальних і функціональних показників; на базі взаємодії підрозділу з іншими структурами органу управління і поза ним і т.д. При цьому слід виходити з того, що апарат органу державного управління є складною динамічною системою, що досить сильно впливає не тільки на окремі організації й установи, але і на суспільство в цілому.

В інформації, що циркулює в державному управлінні, можна виділити зведення, повідомлення і дані, що безпосередньо відносяться до його основних цілей і задач певної управлінської структури.

Важливою підставою для класифікації уявляється джерело інформації, у якості якого виступають як об'єкт, його відображенням є інформація), так і суб'єкт, що створює і поширює інформацію. В залежності від суб'єкта, який одержує інформацію і в подальшому її обробляє, розрізняють аналітичну, прогносту, довідкову, ознайомлювальну, рекомендаційну й іншу інформацію.

Підставою для класифікації можуть служити також функції інформації в державному управлінні, напрямки руху, періодичність виникнення і способи передачі й ін.

Подібна класифікація є дещо відносною. Усі види інформації взаємозалежні, взаємодіють між собою, трансформуються один в одного. Та сама інформація часом виступає в різних видах. Вона може ускладнюватися і змінюватися, мати багатоповерхову

архітектуру, причому, окремі групи, виділені в межах основної класифікаційної ознаки, можуть додатково розбиватися на підгрупи за часткових підстав і властивостей. Крім того, не завжди можна чітко диференціювати інформацію з тих чи інших підстав і ознак, а потім групувати її у класи. Ця робота ускладнюється, якщо при узагальненні і класифікації інформації використовується електронно-обчислювальна техніка.

Тому уявляється необхідним опрацювати спеціальні методичні рекомендації з аналізу існуючих класифікаційних схем управлінської інформації в суспільстві, технології і методів класифікації повідомлень, зведень і даних, що наповнюють інформаційні канали управлінських структур, визначення характеристик потоків і вибору основних напрямків їхнього удосконалення.

У цілому класифікація дозволяє одержувати надто корисні зведення про інформацію з структурних підрозділів органів державного управління, яка сприяє розв'язанню багатьох принципових питань проектування інформаційної системи забезпечення прийняття та реалізації ДУПР й аналізу відповідного забезпечення структурних підрозділів. Не маючи вичерпних даних про найважливіші властивості і характеристики інформації, важко розраховувати на її оптимізацію, забезпечення заданої точності, надійності та ефективності використання в процесі прийняття і реалізації ДУПР.

1.2. Інформаційні вимоги до вироблення ефективних державно-управлінських рішень на рівні регіонального соціально-економічного простору

Світ ХХ ст. визнав, що інформація є найважливішим засобом організації і регуляції суспільної життєдіяльності, однією з форм закріплення і поширення знань, діючим інструментом, «матерією» соціального управління.

Одержання наявної, збереження створеної і пошук нової, адекватне розуміння й ефективне використання інформації стають все більш складною справою, що вимагає часу, сил і засобів, створення спеціальних структур (систем), застосування новітньої техніки і технології [24]. Робота з інформацією перетворюється в масове заняття людей, а сама інформація виступає потужним джерелом інтенсифікації і гармонізації суспільного розвитку. Перед суспільством виникла проблема оволодіння інформацією, організації самої інформації, каналів її руху, способів осмислення й оцінки, механізмів ефективного використання на практиці і багатьох інших її

проявів і взаємозв'язків [12].

Інформація, що представляє собою певні відомості, дані, характеристики про відповідні предмети, явища, процеси, відносини і т.д., зібрані у систематизовані в придатну для використання форму, відіграє у державному управлінні виняткову роль. Власне кажучи, всі управлінські процеси — це не що інше, як пошук, фіксування, аналіз, оцінка, закріплення, поширення соціальної інформації, тобто тієї інформації, пов'язаної з відображенням і вивченням різних форм життєдіяльності людей і, відповідно, з процесами прийняття та реалізації ДУПР у соціальній сфері. Чим повніше і достовірніше інформація, чим оперативніше та якісніше вона опрацьована, тим вище обґрунтованість і потенційна ефективність державно-управлінських рішень і дій. Відповідно, чим інформаційно насиченіші, щільніші державно-управлінські рішення в соціальній сфері і дії з їх реалізації, тим більш глибокий і сильний вплив роблять вони на суспільні процеси. Тому державне управління приділяє велику увагу дослідженню всього кола питань поліпшення інформаційного забезпечення управління в суспільстві. Нижче з цього кола виділені лише окремі питання, що представляють найбільший інтерес у плані використання інформаційних ресурсів для прийняття якісних ДУПР у соціальній сфері.

Як відзначає В.О.Гусев, «управління є за своєю сутністю підготовкою, прийняттям і реалізацією ланцюга послідовних рішень керованою підсистемою на основі інформації, що відображує стан системи і навколишнього середовища, проміжні і кінцеві результати функціонування системи, інформації про виконання (чи невиконання) рішень» [20, с.128]. У системі управління рішення дійсно посідає центральне місце, оскільки містить в концентрованому вигляді основну частину управлінської інформації директивно-нормативного, імперативного (наказового) характеру.

Рішення – основна форма оформленої управлінської інформації. А.А. Ткач зазначає, що ці соціальні акти, у яких логічно, у вигляді розумової моделі, представлені передбачуваний чи реальний вплив управлінських ланок на суспільну систему (її компоненти), що містять поставлені цілі й організаційні, нормативні, кадрові й інші ресурси для їх досягнення [91].

Рішення нібито розриває інформаційну діяльність в управлінні на дві частини — попередню і наступну. На попередній стадії відбувається виявлення обставин, факторів, причин, що викликають необхідність прийняття державно-управлінських рішень, визначаються конкретні ресурси, можливості для переведу виниклої чи виявленої управлінської ситуації з одного рівня на інший,

опрацьовуються різні альтернативні, варіанти використання адміністративного й інших ресурсів, створюються і нормативно закріплюються оптимальні моделі передбачуваних дій. На наступній стадії здійснюється поширення положень і вимог державно-управлінських рішень і доведення їх до виконавців, постійний аналіз їх сприйняття на виконавчому рівні, оперативний контроль і періодичне підбиття проміжних підсумків ходу виконання рішень, запровадження у дію нових резервів і засобів, остаточна оцінка результатів реалізації рішень і досягнутого рівня змін.

Попередня (підготовча) частина, саме рішення і наступна (реалізуюча) частина відрізняються, з одного боку, специфікою змісту інформації і роботи з нею, з іншого,— взаємозв'язком і взаємозалежністю, що взагалі і визначає багато проблем інформаційного забезпечення прийняття та реалізації державно-управлінських рішень. Тому не можна ні аналізувати, ні підвищувати інформаційний рівень управлінських рішень без урахування впливу на них змісту і якості інформаційної роботи на попередніх і наступних етапах (стадіях).

Насамперед, необхідно усвідомити, що мається на увазі під інформаційним рівнем управлінських рішень в соціальній сфері. Це вплетений у рішення згусток інформації, що відображає певну управлінську ситуацію, задачу, проблему й утримуючий «заряд» (потенціал) управлінського впливу, покликаною перевести їх на новий рівень. У відомому розумінні інформаційний рівень характеризує державно-управлінські рішення в якісному відношенні, показує, наскільки вони обґрунтованими і цілеспрямованими. Існує дві форми інформаційного рівня державно-управлінського рішення: констатуюча (обґрунтовуюча) і резолютивна (директивно-нормативна). Частина рішення, що констатує, завершує етап інформаційної роботи, резолютивна, визначає і спрямовує наступний етап. При циклічності управлінського процесу наступний етап поступово переходить в попередній для підготовки нового рішення, що додає управлінському процесу при правильно організованій роботі характеру постійного накопичення результатів і переходу на якісно новий рівень управління. Причому, управлінська діяльність, пов'язана з забезпеченням інформаційного якісно нового рівня управлінських рішень, складає єдиний інформаційний потік, на основі аналізу якого (за принципом прямого і зворотного зв'язку) і можна судити про змістовність, актуальність і ефективність як інформаційної роботи, так і управління в цілому.

У системі державного управління органи влади, посадові особи приймають багато управлінських рішень нормативного

(правоустановчого) і правозастосовуваного (правореалізуючого) характеру. Практично немає точних даних про кількість рішень, про розподіл їх за видами, змістом, конструктивністю та іншими ознаками. Зрозуміло, що часто їх прийняття спричиняється надмірністю нормативного регулювання, що виходить часом за розумні межі, низьким рівнем виконавчої дисципліни, що призводить до прийняття багаторазових рішень з одного і того ж питання, та іншими факторами, які можна усунути чи перетворити з негативних у позитивні у процесі удосконалення державного управління.

Відправних точок, імпульсів для розробки і прийняття державно-управлінських рішень в соціальній сфері є кілька. По-перше, норми законодавчих і інших актів, якими делегуються державними установами і їх посадовим особам повноваження щодо прийняття окремих рішень у певний час (рішення в області планування, фінансування, розподілу державних ресурсів, охорони громадського порядку і т.ін.). По-друге, звернення громадян щодо реалізації своїх законних інтересів і суб'єктивних прав. По-третє, директивні настанови вищих органів, що зобов'язують відповідні органи приймати рішення на виконання чи розвиток їхніх актів. По-четверте, факти, виявлені у процесі контролю та виконання рішення вищих органів і своїх власних, що потребують уточнення, оцінки, генералізації нового управлінського впливу. І, по-п'яте, проблемні, конфліктні, екстремальні й інші складні ситуації, що потребують для свого розв'язання оперативного втручання державних органів і їх посадових осіб. Останні імпульси діють у зоні компетенції державних органів і посадових осіб, безпосередньо залежать від їхніх бажань, ініціативи, волі, зацікавленості, у силу чого вони заслуговують особливої уваги.

Проблемна ситуація виникає у випадку відхилення від заданих параметрів діяльності керованих об'єктів чи підлеглих керуючих компонентів (органів, посадових осіб, учасників управлінських процесів). Тоді виникають сумніви щодо можливості досягнення поставлених цілей, особливо коли мова йде про взаємозалежну, кооперовану діяльність саме тому виникає об'єктивна необхідність у зміні заданих раніше цілей і параметрів діяльності. Проблемна ситуація породжується діалектикою життя, неузгодженістю між стабільністю і мінливістю, старим і новим. Важливо правильно визначити зміст проблеми, обставини і причини, що її зумовлюють, глибинне і суспільне значення, джерела і фактори позитивного розв'язання. В інформаційному відношенні проблемна ситуація спирається (чи повинна спиратися) на первинні, фактологічні відомості і дані, оскільки кожен рівень обробки інформації суб'єктивно

змінює її і передає в більш узагальненому вигляді, в результаті чого проблемна ситуація при ухваленні управлінського рішення сприймається трохи інакше, ніж вона є насправді. Взагалі, рішення проблемної ситуації потребує гранично точної, своєчасної і повної первинної інформації.

Конфліктна ситуація, що виникає у випадку нерозв'язних самотійно учасниками відповідної суперечки припускає пошук спеціальної інформації і використання з цією метою спеціальних методів і форм. Розв'язання її потребує об'єктивного підходу до виявлення, аналізу й оцінки інформації, залучення незалежних фахівців з незацікавлених організацій, уважне вивчення думок конфліктуючих сторін, правильне застосування чинних правових норм. Найактуальнішим в процесі розв'язання конфліктної ситуації є усунення причин протиріч, спрямування їх у русло позитивного розвитку, гарантії подолання конфлікту і запобігання його в майбутньому. Всілякі спроби моментального, поверхового рішення, як свідчить досвід, не дають очікуваних результатів, незалежно від того, чи точаться суперечки між громадянами, чи між державними або іншими організаціями, підприємствами й установами.

В екстремальній (надзвичайній) ситуації державні органи, посадові особи повинні діяти швидко, енергійно, приймати рішення в умовах стрімкої, неповної інформації і високої динаміки процесів, що відбуваються. Разом з тим, і в цьому випадку треба прагнути одержати якомога більший обсяг достовірної первинної інформації, так зібраної, так би мовити, "по свіжим" слідах.

Змістовна особливість інформації, що служить підставою для прийняття управлінських рішень, полягає у тому, що нерідко будь-які відомості про порушення або відхилення у виконанні тих чи інших актів є приводом для певних управлінських дій, що на практиці зумовлює прийняття значної кількості контрольних рішень. Але перш ніж прийняти нове рішення, необхідно не тільки одержати й оцінити повну інформацію про хід виконання або причини невиконання рішення, що цікавить державний орган чи посадову особу, а й спробувати використати ті ресурси управлінського впливу, що закладені в даному рішенні, підсилити і підкріпити їх організаційними стимулюючими мірами. Контрольне рішення доцільно приймати у разі упевненості, що усі організаційні і регулюючі ресурси, передбачені закладеним контрольним рішенням вичерпані.

Проблема, що розглядається, пов'язана із забезпеченням інформаційного рівня управлінських рішень, визначенням актуальності, достатності й адекватності інформації, необхідної для ухвалення рішення. Актуальність означає, що інформація є свіжою,

відрізняється новизною, відповідає сучасним проблемам і може сприяти їх вирішенню. Достатність свідчить, що вона вичленена з цілої низки системно пов'язаних питань, вичерпно розкриває предмет дослідження, вказує на рушійні пружини явища і зовнішні детермінанти, характеризує процес у цілому, називає передумови прогнозування і моделювання можливих нових станів даного процесу. Особливою вимогою уявляється адекватність, тому що будь-які перекручення інформації на попередньому етапі переносяться потім в управлінське рішення, викривляють передумови (констатацію фактів, подій) і управлінський вплив. Тому пошук і обробку підготовчої інформації варто розглядати як безпосередню і визначальну умову забезпечення належного інформаційного рівня управлінських рішень.

Заслужують на увагу методи інформаційної роботи, які пропонує сучасна наука: конкретні соціологічні дослідження, збір і аналіз інформації декількома, умовно кажучи, конкуруючими групами, експертна перевірка інформації відповідними фахівцями, системний і функціональний аналізи, ймовірно-статистичні процедури, соціальне експериментування та ін. Особливо вони є актуальними у зв'язку з вивченням великих, складних, комплексних процесів, систем, взаємовідносин, де задіяні десятки і сотні об'єктів управління, державних органів, широкі кола поодиноких учасників.

Одержання підготовчої (попередньої) інформації потребує зосередження зусиль на пошуку, аналізі й оцінці практичної інформації, тобто такої, що відображає і характеризує реальні, життєві процеси, що виступають предметом передбачуваного (підготовленого) рішення. Це, безперечно, основна частина інформації, що визначає зміст рішення і відомими своїми елементами входить до його структури.

Але для того, щоб рішення відповідало сучасним вимогам, такої інформації для підготовчого етапу, виявляється, недостатньо. Необхідним є залучення наукової інформації, що відноситься до процесу дослідження, щоб розглядати його не тільки за результатами і параметрами власного функціонування, але і з теоретичних позицій. Настільки ж актуальною є інформація про наявний у країні досвід вирішення подібних питань. досвід у більшості випадків не одержує широкого розповсюдження.

Велике значення має участь в інформаційній підготовчій роботі керівних кадрів. І хоча підготовка рішень ведеться, природно, за вказівкою керівників державних органів і під їх безпосереднім контролем, часто вона доручається апарату, працівникам виконавчо-розпорядницького рівня. У результаті особи, що безпосередньо приймають рішення, користуються готовою інформацією, у якій

представлені судження і висновки не їх самих, а підлеглих. Збір і обробка попередньої (підготовчої) інформації — відповідальна справа, що стосується органу в цілому, і воно на всіх стадіях повинно вестися спільно керівниками і виконавцями. В одержанні об'єктивної істини з питань дослідження зацікавлені усі, і в першу чергу, керівники державних органів, які зобов'язані увесь процес підготовки інформації для управлінських рішень тримати в полі зору.

Завершальним результатом підготовчої інформаційної роботи виступає управлінське рішення. Тому питання його інформаційного змісту є в державному управлінні одним з головних.

Управлінське рішення за характером інформації, що міститься в ньому, є аналітичним документом з певного питання, яке необхідно розглядати, тобто дає управлінську оцінку стану справ і визначає напрямки і засоби конкретного впливу щодо переведення його на новий рівень, а також відповідні матеріальні, фінансові, трудові й інші ресурси, що забезпечують передбачувані зміни. Такий акцент на управлінському змісті рішень обумовлений тим, що на практиці чимало цих документів мають пропагандистський, відверто популістський чи абстрактно-декларативний характер. Нерідко багато місця у рішеннях відводиться посиланням на інші документи, що з даним конкретним питанням часом не мають логічного і юридичного зв'язку, переказам документів, зміст яких уже відомо, фразам, що нічого не констатують і нікого ні до чого не зобов'язують. Усе це призводить за обсягом до необґрунтовано великих рішень, але незначним реальним управлінським змістом. Причому, рішення такого плану, прийняті вищими або центральними органами державної влади, породжують величезну кількість подібних рішень на всіх нижчих рівнях.

Важливо також, щоб управлінське рішення і в констатуючій, і у резолютивній частинах відрізнялося повнотою інформації, що відноситься як до аналізу й оцінки, так і до передбачуваної зміни, розвитку розглянутого питання. Враховуючи складність управлінських проблем, їхню глибоку взаємозалежність, на практиці прагнуть відобразити в одному рішенні окремі аспекти, сторони, взаємозв'язки складних комплексних проблем. Але при цьому іноді забувають, що головний зміст інформації, закладеної у рішення, орієнтований не на попередню (підготовчу) частину, а на наступну (реалізуючу). Звичайно, із труднощами підготовчої стадії, тим більше з можливостями державних органів, їхнього апарата, приходиться рахуватися, але вони непорівнянні з тим збитком, що потерпає суспільство від недостатньо раціонального управління, і з тими труднощами, що виникають у практиці застосування або виконання

управлінських рішень. Адже іноді для розв'язання невеликого питання доводиться звертатися до десятків нормативних і інших актів. Більш того, бувають випадки, коли внаслідок однобокого підходу до управлінських питань, з однієї й тієї ж проблеми приймаються неузгоджені, суперечливі рішення.

Забезпечення повноти інформації в рішенні з конкретного питання, особливо в частині резолютивній (цілепокладаючій, що організує і регулює), є одним з дієвих засобів підвищення раціональності державного управління.

В органічному зв'язку з повнотою інформації постає вимога щільності запису інформації. Мається на увазі обсяг записаної інформації на одиницю площі письмово оформленого управлінського рішення (на одну, скажімо, машинописну сторінку управлінського тексту). Щільність запису інформації припускає, що в тексті рішення містяться лише ті відомості, дані, норми, позначки, плани, указівки, вимоги і т.д., що мають безпосередньо управлінський зміст і прямо відносяться до питання, що розглядається. Усі другорядні речі, що не мають безпосереднього відношення до даного рішення, необхідно залишати за його рамками. І факти, і оцінку, і способи вирішення визначених задач варто виражати конкретно, лаконічним стилем. Особливої уваги потребують правильне вживання слів, логіка побудови пропозицій, точність уживання термінів, понять, ясність і ємність формулювань, обґрунтованість і чіткість адресних вимог.

Вимога щільності запису інформації особливо значущого для резолютивної частини управлінських рішень. В документах можна оперувати лише загальними закликами, нотаціями для виконавців і тому подібними сентенціями, що, на жаль, характерно ще для значної кількості державно-управлінських рішень. Резолютивна частина має бути гранично точною, визначати конкретних виконавців, обсяг і зміст роботи, що підлягає виконанню, необхідні ресурси, терміни (початкові, проміжні, кінцеві) виконання роботи, порядок і форми контролю, підведення й оцінки підсумків зробленого, форму винагороди за якісне і своєчасне (чи дострокове) виконання роботи і т.д. Тобто, відображений у рішенні механізм переводу управлінської ситуації з одного стану в інший повинний бути ясним як для тих, хто приймає рішення, так і для безпосередніх його виконавців.

Оскільки рішення є основною формою відображення і закріплення управлінської діяльності і постійно відтворюються, доповнюючи, розвиваючи чи скасовуючи одне одного, те дуже важливо, щоб інформація, що закладена в кожному рішенні, мала системний характер, була змістовно пов'язаною з попередніми, раніше виданими і діючими актами, і з тими, які передбачається

прийняти. Дотримання вимог системності інформації сприяє опрацюванню єдиного, типового і найбільш ефективного підходу до розв'язання визначених проблем, дозволяє на практиці, причому в різних умовах, перевіряти раціональність різних елементів управлінської діяльності і відбирати з них кращі, допомагає удосконаленню нормативно-правової основи управління, дисциплінує роботу управлінських кадрів і сприяє поліпшенню інших управлінських явищ. Системність інформації, що укладена в державно-управлінських рішеннях, служить також однією з необхідних передумов формування інформаційних систем в державному управлінні. Системність інформації, нарешті, заощаджує зусилля в керуванні.

Розгляд інформаційних вимог до управлінського рішення потребує виокремленню вимоги логічної змістовності та наявності моделі розв'язання поставленого питання чи проблеми.

Суттєвим недоліком рішень забагато посилань на застарілу інформацію, коли замість аналізу і логічного викладу відомостей даються доручення щодо вивчення питання, внесення в перспективі якихось пропозицій, опрацювання необхідних документів, положень і т.ін. Подібного типу рішення фіксуються не спосіб переведення того чи іншого соціального явища, процесу, відносини з одного стану в інший, вони лише визначають проміжний момент на підготовчому (попередньому) етапі. Виникає ситуація, коли начебто щось зроблено, намічено, але справа не доведена до кінця.

Положення, коли другорядна інформація закладається у державно-управлінські рішення, зустрічається нерідко. Рішення навіть центральних органів з актуальних питань бувають наповнені лише дорученнями іншим органам чи посадовим особам стосовно заходів, опрацювання внесення пропозицій, вивчення питань. Рішення завжди, принаймні в теорії державного управління, представляється актом, що завершує підготовчу інформаційну роботу і містить конкретний комплекс цілеспрямованих впливів щодо переведення відповідного явища, процесу, відносин, ситуації в новий стан, іншими словами, що сприяє розв'язанню проблеми.

Важливою умовою забезпечення якості рішення є узгодженість інформації в кожному конкретному випадку. З точки зору цієї вимоги доцільно, наприклад, щоб за змістом, інтонаціями, акцентами, гостроті і т.п. констатуюча і резолютивна частини рішення відповідали одна одній. Важливе значення має і рівномірне розташування інформаційного матеріалу, тому що на практиці приходить зустрічатися з документами, де констатація займає дві-три, а то і більше сторінок, а резолютивна частина складається з одного чи двох

невеликих пунктів чи навпаки. Кращому сприйняттю рішення сприяє виділення в ньому за допомогою курсиву, абзаців, чи підкреслень основної інформації, що заслуговує більшої уваги виконавців.

Проблема інформаційного забезпечення ДУПР у соціальній сфері не завершується прийняттям інформаційно насичених актів; вона має «прохід», як уже зазначалося, і в етап їхньої реалізації, оскільки безпосередньо його визначає. Тут варто виділити наступні моменти.

1. *Передача інформації, що викладена у ДУПР.* Це швидкість передачі, забезпечення автентичності інформації при передачі. Швидкість передачі інформації прямо пов'язана з ефективністю управління, тому що уповільнення, тим більше істотне, призводить до втрати інформації, її старінню, зниженню її організаційно-регулятивних можливостей. Адже доки інформація повільно рухається в управлінській системі, можуть докорінно змінитися умови і фактори, що визначили зміст даного рішення. Не менш значущим є збереження автентичності управлінської інформації. При проході через багато ланок інформація нерідко одержує інше тлумачення, що може і відрізнятися від оригіналу. Тому доцільно управлінські рішення якнайшвидше і прямо передавати безпосередньо виконавцям.

2. *Розуміння, коментування інформації, що виражена у відповідному ДУПР.* На перший погляд, усе здається просто: бери рішення, читай і виконуй. Але на практиці виникає чимало труднощів, оскільки виконавці не однаково розуміють, чи розуміють неадекватно, по-своєму пред'явлені до них управлінські вимоги. У процесі виконання рішення починає йти в іншому напрямку, ніж передбачалося спочатку. Не завжди і коментатори точно схоплюють зміст інформації в управлінських рішеннях, особливо якщо коментар робиться особами, які не працюють у державному органі, що приймав рішення або не мають достатнього рівня компетенції. Звідси висновок: тлумачення, коментування державно-управлінського рішення покликаний вести той державний орган, що його розробляв і приймав.

3. *Організація зворотних інформаційних зв'язків, оперативного інформаційного контролю,* що дозволяють вчасно й об'єктивно знати про те, як пройшла передача інформації, як вона зберіглася і розуміється, як сприйнята, засвоєна і сприйнята до виконання. Такі знання створюють можливості для повторного роз'яснення (при необхідності), додаткового коментування, прийняття інших мір, що гарантують правильний початок реалізації рішення. Зрозуміло, етап виконання управлінських рішень має багато й інших аспектів, що є предметом самостійного дослідження. Тут же звернена увага лише на моменти, що відносяться до забезпечення належного інформаційного

рівня управлінських рішень.

ДУПР у соціальній сфері повинне виходити і вписуватися в діючу нормативну управлінську інформацію, узгоджуватися з нею у змістовному, просторовому (полі дії) і тимчасовому відношенні. У кожному окремому випадку необхідно «уписування» рішення в сукупність управлінських рішень, прийнятих відповідним органом державного управління. Настільки ж необхідна і наявність взаємозв'язку інформації, використаною у рішенні, з підготовчої і, у відомих, зазначених межах, з наступною (пов'язаною з реалізацією) інформацією. Системна узгодженість інформації, що міститься в рішенні, по вертикалі (по ієрархії рішень) і по горизонталі (усередині органу державного управління і між етапами інформаційної діяльності) є найважливішою умовою ефективності інформаційного забезпечення управлінських рішень.

У своїй масі управлінські рішення, що особливо мають нормативні властивості, повинні характеризуватися комплексною постановкою питань, конкретним характером їхнього розгляду, опрацьованістю дієвої моделі, програми, способу, механізму переведення явища, процесу, відносини, ситуації у новий стан. Логічна, що це вимагає повноти і щільності викладу інформації, що відноситься до предмету рішення, чіткого викладу вимог органу державного управління або посадової особи. Комплексність і дієвість інформації в управлінських рішеннях — засіб упорядкування й економії управлінських зусиль.

Кожне з рішень повинне відрізнятися, у першу чергу, конструктивним характером, спрямовуватися на позитивне, творче розв'язання поставлених проблем. Мова йде про цілеспрямовану, організуючу і регулюючу насиченість управлінських рішень, про концентроване інформаційне вираження відповідних управлінських впливів. Звичайно, у них повинні мати місце критика, виявлення недоліків, недоглядів, відхилень і тоді. Але розкриття недоліків, недоглядів — лише момент у рішенні, головне ж у ньому — опрацювання механізмів, що запобігають недолікам, забезпечують стійкий, прогресивний розвиток об'єктів управління або підвідомчих компонентів управління. Безумовно важко переоцінити роль інформаційного забезпечення в реалізації наведених завдань. Таким чином, можна зробити висновок про необхідність створення в апаратів державного управління дієвих інформаційно-аналітичних служб.

1.3. Особливості підвищення якості державно-управлінських рішень у соціально-економічній сфері регіону

Значна роль інформаційно-аналітичної діяльності в органах влади в процесі прийняття ДУПР у соціальній сфері вже підкреслювалась. Практично на всіх рівнях державного управління в Україні сьогодні створюються відповідні інформаційно-аналітичні підрозділи, удосконалюється їх організаційне та методичне забезпечення, поліпшується матеріально-технічна база.

Однак, на практиці управлінські рішення не завжди мають достатнє аналітичне опрацювання, економічне і правове обґрунтування. Наявний теоретичний і виробничий потенціал вітчизняної науки і виробництва використовується не завжди ефективно. Бажає бути кращим рівень методичного й інформаційно-технологічного забезпечення аналітичної діяльності, процесів підготовки і прийняття рішень, а також системного проектування великих інформаційних комплексів.

Інформаційні інтереси осіб, що приймають рішення в державних органах управління, визначаються колом питань їх компетенції, але практика свідчить, що для організації ефективного інформаційно-аналітичного забезпечення не можна обмежуватися лише запитами перших осіб на одержання інформації. Необхідність інтеграції інформаційної, аналітичної, експертної, прогнозової складової роботи всіх служб і регіональних органів державної влади і координація їхньої діяльності очевидні з погляду управління і ресурсної забезпеченості [87]. Настільки ж очевидним і логічним обґрунтованим є принцип побудови інформаційно-телекомунікаційної системи, формування якої на регіональному рівні має забезпечити відповідні потреби центральних органів. Створення такої системи – лише частина вирішення проблем підвищення якості ДУПР у соціальній сфері. Безупинне удосконалення, корекція, стимулювання розвитку системи й утворюючих її елементів, постійний контроль стану, якості, актуальності інформації, відстеження, селекція інформаційних зав'язків, що виникають, ефективне застосування можливостей системи в практиці управління вимагають наявності структури для супроводу системи.

Також нагальною є необхідність у єдиній структурі, для реалізації інформаційно-аналітичної взаємодії, координації діяльності регіональних органів влади, що організаційно утворюють інформаційно-аналітичну мережу в системі державного управління. Мережа формується на базі двох основних сегментів – внутрішнього, що включає мережі чи комунікаційні вузли місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, і зовнішнього, що включає мережі і комунікаційні вузли інформаційних центрів різної

підлеглості і різного профілю, наукових установ і навчальних закладів, господарчих суб'єктів різних організаційно-правових форм, банків, аудиторських і консалтингових фірм, інвестиційних компаній і фондів і ін.

Функціонування такої мережі може забезпечити вирішення з мінімальними витратами наступних задач:

- 1) здійснення постійного різнобічного моніторингу ситуації в країні, відстеження стану і виявлення нових проблем у всіх сферах життєдіяльності;

- 2) оперативне надання альтернативних варіантів рішень задач управління, підготовлених з використанням різних методик, технологій, опосередкованим залученням сторонніх незалежних експертів;

- 3) формування інформаційного фонду із широким спектром матеріалів з різних проблем і створення умов для оперативного мережного відкритого чи регламентованого доступу до цих матеріалів.

Абоненти мережі, крім права доступу до ресурсів мережі, повинні нести певні інформаційні обов'язки, дотримуватися правил і регламентів, відповідати технічним і організаційним вимогам. У цілому інформаційно-аналітична мережа повинна являти собою інформаційний образ країни, що адекватно відображає реальну і ретроспективну ситуацію, особливості і тенденції розвитку окремих регіонів.

Структурі, що покликана виражати інтереси, координувати діяльність і організовувати розв'язання конкретних задач для органів державного управління, при створенні і супроводі інформаційно-аналітичної системи природно поставити в обов'язки і наступні функції:

- 1) формування і здійснення в країні загальної політики інформатизації, що максимально враховує інтереси органів управління і привабливі для всіх учасників різноманітних регіональних програм і проектів, як потенційних абонентів інформаційно-аналітичної мережі;

- 2) формулювання принципів і формування загального інформаційно-телекомунікаційного простору з тенденцією до уніфікації технологій і вимог при забезпеченні інтеграції державних і інших інформаційних ресурсів;

- 3) створення і забезпечення системи інформаційної безпеки, регламентації доступу до інформаційних ресурсів;

- 4) розробка загальних критеріїв відповідності, регламентів представлення, форм, протоколів і інших формалізованих вимог до

матеріалів, що розташовуються у просторі доступу інформаційно-аналітичної системи;

5) адміністрування, нормативне правове забезпечення діяльності інформаційно-аналітичної системи.

Система інформаційно-аналітичного забезпечення повинна будуватися на основі аналізу предметної області державного управління і виокремлення пріоритетних програмно-цільових настанов, що враховують інтереси держави та окремих регіонів. Нині для більшості регіонів це такий перелік питань:

1) створення оптимальних умов для ефективного функціонування суб'єктів господарювання в регіоні, поліпшення основних економічних показників, зайнятості населення;

2) залучення до регіону зовнішніх інвестицій, підтримка найбільш значущих інноваційних проектів;

3) планування і збільшення податкових надходжень, стабілізація фінансово-бюджетної сфери регіону, ефективне управління і контроль фінансових потоків;

4) розвиток інфраструктури й ефективне управління системами соціального забезпечення, охорони здоров'я, освіти, житлово-комунальним господарством, транспортом та ін.;

5) створення і підтримка суспільно-політичної ситуації в регіоні;

6) охорона правопорядку й ефективна боротьба зі злочинністю;

7) ефективне використання природних ресурсів, вирішення проблем екології.

Під вирішенням постійних завдань необхідно будувати і систему інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади і управління в регіонах. При цьому необхідно розглядати три можливих режими прийняття рішень:

1) рішення управлінських завдань стратегічного характеру, пов'язаних як правило, з перспективами розвитку регіону;

2) рішення управлінських завдань оперативного, тактичного характеру, орієнтованих на поточне організаційне і фінансово-ресурсне забезпечення виконання планів і проектів;

3) рішення надзвичайних, екстремальних управлінських завдань, пов'язаних з необхідністю запобігання й усунення наслідків впливу руйнівних природних чи техногенних факторів, виникненням і неконтрольованим розвитком гострих соціально-політичних проблем і конфліктів [92].

Кожний із зазначених режимів прийняття рішень потребує інформаційно-аналітичної підтримки.

Стратегічний рівень припускає виявлення проблемних областей у різних сферах життєдіяльності регіону, аналіз і прогноз

довгострокових тенденцій його соціально-економічного розвитку; аналіз і прогноз суспільно-політичних тенденцій і створення системи зрівноважування різних проявів політичної активності. На даному рівні генеруються методи вирішення проблем, розробляються концептуальні підходи, оптимізуються моделі і сценарії розвитку регіону.

На оперативному рівні здійснюється моніторинг і аналіз поточного стану елементів соціально-економічної і суспільно-політичної сфер регіону, формуються плани реалізації концепцій, моделей і сценарії розвитку регіону, проводиться оперативний контроль і коригування виконання планів і проектів.

Надзвичайне управління припускає одночасно прогнозування і запобігання екстремальних ситуаціям, створення сценаріїв їхнього виникнення розвитку, постійний моніторинг характеристик і показників потенційно небезпечних природних, техногенних соціально-політичних факторів і забезпечення організаційно-технічних питань здійснення управління в екстремальних умовах.

Система інформаційно-аналітичного забезпечення управління повинна також враховувати специфіку даного регіону - галузеву структуру виробництва, пріоритетні напрямки розвитку економіки, наявність ресурсів, інфраструктуру забезпечення економіки і управління, демографічні і міграційні особливості регіону.

На території регіону здійснюють свою діяльність центральні структури. Органи регіонального управління у взаємодії з ними координують інформаційно-аналітичну діяльність, вишуковують інформаційні ресурси загального користування, забезпечують інформаційну безпеку, здійснюють інформаційний обмін. Інформаційні потреби центрального і регіонального рівнів зазвичай, знаходяться в різних площинах, тому важливим завданням регіонального управління є оптимізація інформаційних зв'язків, зусиль і витрат на забезпечення збору, обробки і представлення інформації на центральний рівень. Досвід роботи органів державного управління країн з розвинутою економікою свідчить про доцільність багаторівневих інформаційних зв'язків [93]. Тільки при їх наявності можна забезпечити прийняття якісних ДУПР у соціальній сфері.

Специфіка інформаційно-аналітичної діяльності в органах влади і управління полягає в тому, що вона є елементом системи і процесу управління. Тому така діяльність має переважно прикладний, а не теоретичний характер, де переважають внутрішні обмеження системи щодо часу підготовки матеріалів, їх повноти, вірогідності, обґрунтованості, відповідальності виконавця. Відповідно, основна увага приділяється не стільки глибині й оригінальності опрацювання

проблем, скільки їхній оперативності й ефективності. По суті, це робота розподілених таких, що постійно виникають і що розпадаються, у залежності від поточного завдання, експертних колективів.

З огляду на широкий спектр проблем і обмежені ресурси, неможливо утримати в штаті високопрофесійних фахівців з усіх напрямків. Заслужують на увагу пропозиції В.Бакуменка щодо виконання спеціальних аналітичних досліджень на замовлення цих органів [4]. Тому органам управління дуже важливо мати перелік сторонніх експертів у різних областях, можливості і ресурси для оперативного залучення їх до обговорення виниклих проблем, разових консультацій. Така постановка питання припускає наявність в органах влади і управління людей чи структур, до обов'язків яких входить професійне формулювання задач, організація аналітичних досліджень, підбір і координація діяльності експертів, реалізація експертних процедур і технологій, узагальнення матеріалів, представлення результатів особам, що приймають рішення.

Практично усі розуміють, що в основі аналітичної й експертної діяльності знаходиться інформація. Створення інформаційно-аналітичних служб у регіонах звичайно супроводжує розробка і реалізація концепцій, програм і проектів регіональної інформатизації. Цей етап "планової інформатизації" корисний уже тому, що інформатизація здійснюється не як примха технічних фахівців, а як потреба реальних споживачів, що визначають і формують інформаційні потоки, задають характер, частоту надходження, обсяги інформації, представляють, яка інформація необхідна для підготовки і прийняття рішень.

Дуже часто на регіональний рівень реплікується діяльність вищих і центральних органів влади, де також є інформаційно-аналітичні підрозділи, що діють з різною мірою активності й очевидності для регіонального рівня. Їхні функції і структури постійно змінюються, але проте поступово набувають стрункості і стійкості. Особливістю їхньої діяльності є той факт, що в центральному апараті вищих органів державної влади успішність і ефективність аналітичної діяльності прямо залежить від регулярності постановки дослідницьких задач з боку керівництва. Якщо постійний зворотний зв'язок між керівництвом і аналітиками відсутній, то служба починає працювати за своїм власним планом, що часто не відповідає потребам ситуації. За законами апаратного життя подібні взаємини з керівництвом через певний час призводять до істотної втрати значущості інформаційно-аналітичного підрозділу і виникає ілюзія відсутності відповідної потреби в ньому.

Насправді, необхідно усвідомлювати, що в різні періоди поточна форма задач може змінюватися, і державна мудрість полягає у тому числі, і в здатності вищих керівників змінювати темп і визначати не тільки надзвичайні і середньострокові задачі, але і задачі стратегічного прогнозу і планування. Напевне, з часом так і відбудеться, оскільки включення інформаційно-аналітичних підрозділів у структуру органів влади і управління – явище достатньо нове для практики управління, а відтак, форми і методи їхньої роботи, місце і роль у підготовці рішень визначаються поступово.

Істотний розвиток одержали інформаційно-аналітичні послуги, надані в глобальній мережі різними інформаційними фірмами. Доступ до великих обсягів газетної інформації, матеріалів інформаційних агентств і спеціалізованих інформаційних служб сполучається з наданням консультаційних послуг, можливістю добірок інформації заданих рубрик. Ці послуги є платними і поки дуже дорогими, що визначає досить вузьке коло клієнтів даного сегмента інформаційного ринку.

Поступовий розвиток і організаційне оформлення інформаційно-аналітичної діяльності вимагає удосконалення структур, технологій, методології і методик її проведення. У регіональних органів влади і управління немає можливості замовляти академічним інститутам довгострокові і дорогі теоретичні дослідження. Звичайно мова йде про залучення окремих експертів чи невеликих груп дослідників, здатних застосувати знання і технології у спільній роботі зі співробітниками інформаційно-аналітичних підрозділів. Одночасно істотно підвищуються вимоги до загальної ерудованості, поінформованості, навченості, мобільності, різносторонності, які по суті є постійно діючими експертами на своїх робочих місцях.

Актуальною стає чітка взаємодія інформаційно-аналітичних структур усіх рівнів державного управління. Усе активніше вилучається з практики регіонального управління дублювання робіт зі збору, обробки, збереження однотипної інформації. До розв'язання інформаційних і експертно-аналітичних задач підключаються регіональні структури центральних міністерств і відомств. При цьому на практиці виникають досить непрості питання, пов'язані з повноваженнями, відповідальністю, погодженістю дій, звітністю, що вирішуються регіональними органами по-різному. Дуже часто в регіонах словосполучення "інформаційно-аналітична" стосовно певної інформаційної системи, як правило, просто впливає з назви служби, що її супроводжує і використовує у своїй роботі. Набір технологічних можливостей при цьому не виходить за рамки групової роботи над документами, пошуку в інформаційних і довідкових базах даних.

Розширення функціонального набору до можливостей проведення автоматизованих аналітичних досліджень звичайно пов'язують із забезпеченням математичного моделювання ситуацій. Але поки що накопичений досвід фундаментальних наукових і практичних робіт (як вітчизняний, так і закордонний) слабо використовується в органах державного управління.

Це пов'язано переважно з тим, що при розробці складних математичних моделей задачі, що підлягають розв'язанню, і критерії оцінки результатів рішень, як правило, формулюються заздалегідь. У практиці проведення аналітичних досліджень в органах державної влади і управління, особливо у сфері суспільно-політичних і соціально-економічних проблем, найбільші труднощі в організації дослідження складає саме постановка і формулювання проблеми. Звичайно постановка проблеми виробляється на вербальному рівні у вигляді якісного опису ситуації. Відповідно, розпливчастість описів і їх нечіткість визначає і високий ступінь залежності від суб'єктивних особливостей постановника задачі аналітичного дослідження і від суб'єктивних критеріїв оцінки результатів прийнятих рішень, а також характеризується сильним впливом на процес підготовки і прийняття рішень елементів інтуїтивного характеру.

Використання інформаційних технологій також є можливим при проведенні аналітичних досліджень, заснованих на накопиченні і представленні евристичних експертних знань і прецедентів із ситуаційними аналогами. Основною проблемою при цьому є також об'єктивна оцінка результатів і можливість подальшого використання створеної інформаційної системи незалежно від експертів, що брали участь у відпрацюванні технології і створенні інформаційної бази прецедентів.

Можливість зміни експерта при прийнятті рішень у суворо регламентованих проблемних галузях передбачається в інтелектуальних інформаційних системах, особливо в класі експертних систем, заснованих на знаннях. При цьому задачі зважуються в межах певної параметрично керованої інструментальної оболонки й апріорно створюваної бази знань. У таких системах можливість оперативної зміни бази значно обмежена, оскільки може призвести до не відновлюваного порушення працездатності системи, що істотно обмежує можливість використання експертних систем в аналітичній практиці органів управління.

Таким чином, на інформаційно-аналітичні підрозділи регіональних органів управління покладається задача залучених експертів, представлення результатів аналітичного дослідження, а не безпосередньо реалізація високих аналітичних технологій. Проте

аналітичні функції інформаційного середовища вимагає оцінка значущості, вірогідності, повноти джерел інформації.

Необхідність постійного одержання актуальної інформації спонукає до відслідковування й поглибленого аналізу якості одержуваної інформації, створення власних інформаційних аналітичних продуктів для інформаційного бартеру. Постійною функцією є також селекція й інтерпретація інформації, наданої особами, що приймають рішення.

Сутність даної проблеми полягає в тому, що прийняття управлінських рішень здійснюється конкретними людьми під впливом практично нескінченного числа зовнішніх і внутрішніх факторів. Рішення приймаються не тільки на основі твердої логіки, але і з урахуванням постулатів людської поведінки, що мають на увазі інтуїтивно, мислення, етичних і естетичних поглядів, законів гармонії. Врахувати і реалізувати ці аспекти у вигляді інформаційних технологій зараз неможливо і недоцільно.

Необхідно також брати до уваги значний вплив факторів, що відхиляються, у процесі підготовки й ухвалення рішення. Недостатньо визначити проблему, провести її декомпозицію і за допомогою відомих методів згенерувати варіанти рішення. Відхилення від загального плану підготовки варіантів рішення можуть з'явитися на будь-якій стадії і визначитися, наприклад, ситуаційною появою нових цікавих альтернатив, ступенем досяжності необхідної інформації, залученням додаткових джерел знань, використанням нових визначень і понять, труднощами з побудовою специфікацій чи уточненням формулювання проблеми.

У подібних випадках можливість оперативного доступу до достовірної інформації цінується набагато вище, ніж наукове опрацювання й обґрунтування моделі проблеми і ситуації. І забезпечення постійного актуального стану інформаційних ресурсів, каналів зв'язку, нормальних людських контактів з колегами, знання специфіки і нюансів професійних інтересів і переваг сторонніх експертів є дуже важливою складовою роботи інформаційно-аналітичних підрозділів органів управління, практика роботи яких свідчить про необхідність і обґрунтованість застосування нетрадиційних підходів при використанні інформаційних систем для аналітичних досліджень.

Практикам також відомо, наскільки важливо, особливо в стислих часових обмеженнях, забезпечити для однієї служби замкнутий цикл підготовки інформації для ухвалення рішення. Знання історії питання, інформаційних прецедентів, можливість заздалегідь уявити ефект від застосування відпрацьованих процедур і зв'язків – усе це дозволяє

істотно скоротити і спеціалізувати набір базових показників і спростити визначення для збору інформації.

Крім того, стає можливим зменшити час пошуку, класифікації й обробки інформації, а також мати до початку процедури аналізу позитивні і негативні приклади розв'язання аналогічних задач. Усе це дозволяє підвищувати ефективність роботи інформаційно-аналітичної служби, збільшувати вірогідність, обґрунтованість, цінність прогнозів і рекомендацій, суттєво підвищити якість ДУПР у соціальній сфері.

Замкнутість циклу підготовки інформації припускає не тільки інформаційний і експертно-аналітичний, але технологічний і технічний аспекти діяльності служби. Останнє вкрай важливо, оскільки сучасні інформаційні технології дозволяють реалізувати властивий їм високий рівень можливостей тільки при відповідному рівні проектування, генерації і супроводження інформаційної системи. Під технологічним забезпеченням мається на увазі не стільки наявність комп'ютерів, мереж, засобів зв'язку і програмного забезпечення, скільки використання їх як єдиної системи спеціальних програмно-апаратних засобів, що дозволяє здійснювати підготовку завдань, безпосередньо пошук, попередню обробку, збереження необхідної інформації в автоматизованому режимі.

Зазначені вимоги зводяться до можливості інформаційно-аналітичної служби мати в довільний період реального часу відкритий доступ до інформаційних ресурсів. Найбільш природним шляхом при цьому вважається створення власних баз даних, що створюються для вирішення конкретних задач. Однак збір і збереження усієї доступної інформації з використанням власних ресурсів неодмінно натикаються на фінансові та технічні обмеження. Процедури додаткової попередньої обробки, ущільнення і фільтрації інформації неминуче призводять до її зайвої формалізації і певної втрати інформаційної насиченості. До того ж, як зазначалося, у реальній обстановці досить часто вводяться зовсім непередбачені раніше нові умови, атрибути, вимоги до задачі, що розв'язується, і вихолощування власних інформаційних ресурсів може позначитися на якості пропонованих варіантів рішень.

Виходячи з подібних міркувань і з огляду на сучасний рівень розвитку телекомунікаційних технологій, регіональні служби в інформаційно-аналітичній діяльності дотримуються принципів роботи з розподіленими інформаційними ресурсами. Це означає, що сама служба безпосередньо створює і супроводжує за допомогою власних технічних засобів лише необхідні для поточної роботи інформаційні ресурси, а до всіх інших організує при необхідності "онлайн" доступ.

Усі можливі інформаційні контакти при цьому можна розділити на дві групи – відкриті і закриті.

До відкритих відносяться всі контакти, що знаходяться за межами можливостей регламентації доступу з боку інформаційно-аналітичної служби чи інших служб, що забезпечують вимоги інформаційної безпеки. Здебільшого для організації такого доступу використовуються можливості глобальних мереж загального користування. Спектр доступних з робочого місця інформаційних джерел і їх використання при цьому дуже різноманітний і містить у собі бази даних інформаційних агентств, електронні версії засобів масової інформації, спеціалізовані інформаційно-пошукові системи, сервери і сайти центральних органів влади і відомств, зовнішні ресурси регіональних органів управління і т. ін.

До закритих відносяться інформаційні контакти усередині локальних мереж і інформаційних систем регіональних органів влади і управління, на фізичному рівні ізольованих від глобальних мереж, а також доступ до інформаційних ресурсів вищих і центральних органів державного управління по спеціальних каналах передачі даних.

Досить поширеною є думка, що подібне розмежування доступу до інформації на рівні регіональним органів управління є зайвою перестраховкою, що зміст інформаційних ресурсів регіональної влади не представляє інтересу. Але для практики інформаційно-аналітичної роботи серйозного рівня незначущої інформації не існує. Будь-яка відкрита інформація може підтверджувати чи спростовувати ті чи інші положення закритої інформації; бути її складовою частиною; містити персональні чи зведені характеристики, необхідні для подальшої роботи щодо конкретного суб'єкта і т. ін.

Істотний інтерес являють собою інтегровані в загальну систему інформаційні ресурси різних реєстрів, реєстрів, кадастрів, причому не стільки навіть для іноземних розвідок, скільки для місцевих злочинних елементів.

Інформаційно-аналітичні служби постійно затиснуті у протиріччя між кількістю і якістю інформації. З одного боку, в наявності постійний надлишок інформації, що неможливо ні переглянути, ні засвоїти, ні проаналізувати. З іншого боку, інформації, необхідної і достатньої для грамотного прогнозу чи генерації варіантів управлінського рішення завжди не вистачає. У зв'язку з цим інформаційні джерела повинні відповідати визначеним вимогам і критеріям якості. Такими критеріями є повнота, актуальність, вірогідність, досяжність інформації. Для внутрішніх інформаційних джерел закритих систем важливі також вимоги уніфікації форм, форматів, протоколів, регламентів представлення інформаційних ресурсів, можливість

однозначної ідентифікації джерела інформації.

Максимально використовуючи процеси інформатизації, у тому числі, ініціюючи і реалізуючи концепції, програми і проекти інформатизації окремих сфер діяльності органів влади на різних ієрархічних рівнях управління, беручи участь у проектуванні і супроводі інформаційних систем, інформаційно-аналітичні служби можуть створити необхідні умови для своєї подальшої ефективної роботи.

В органах державного управління постійно виникає також необхідність у розгляді і коригуванні з урахуванням накопиченого досвіду ролі інформаційно-аналітичних служб, інформаційно-комунікаційних ресурсів в управлінні. Дуже цікавими, корисними для практиків є питання використання сучасних інформаційних технологій і експертних методів для аналітичних досліджень і прийняття ДУПР в соціальній сфері, можливості безпосередньої робочої взаємодії інформаційно-аналітичних служб і фахівців регіонального і центрального рівнів. У зв'язку з цим вбачається доцільним створення Координаційної ради з питань аналітичної діяльності в органах державної влади і органах місцевого самоврядування. Для підвищення ефективності роботи інформаційно-аналітичних служб необхідні узгоджені рішення як на міжрегіональному, так і на центральному рівні управління. Залишається актуальною необхідність координації подальшого розвитку і використання регіональних і центральних інформаційно-комунікаційних систем, що складають сьогодні елементи єдиного інформаційно-аналітичного простору органів державного управління. Усі ці проблеми можна вирішити тільки спільними зусиллями центральних і місцевих органів влади, що підсумку буде сприяти підвищенню якості ДУПР у соціальній сфері.

Зміст роботи з управлінською інформацією – не пізнавальний (у плані теоретичного дослідження) і не естетичний (в аспекті емоційної насолоди) акт, а суто практичний елемент, пов'язаний з опрацюванням, прийняттям і реалізацією державно-управлінських рішень. Тому в інформаційній роботі виняткового значення надається контролю за використанням інформації, точніше, контролю за втіленням у життя тих інтересів, запитів, вимог, задач і т.д., що виражені і закріплені в інформації. Якість інформаційно-аналітичної діяльності в органах влади значною мірою обумовлює рівень ДУПР у соціальній сфері.

РОЗДІЛ 2. РЕКЛАМНА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК КЛЮЧОВИЙ КОМПОНЕНТ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

2.1. Державний вплив на розвиток сфери рекламної діяльності в регіоні як передумова стабільного соціально-економічного розвитку

Питання формування дієвих механізмів державного впливу на розвиток сфери рекламної діяльності досліджували в своїх наукових напрацюваннях численні вчені. Ці дослідження базуються на відповідних механізмах державного регулювання.

В сучасній науковій літературі описані різнохарактерні механізми державного регулювання в сфері рекламної діяльності[19; 21; 69].

Крім того, існує низка специфічних проблем нині діючого механізму державного регулювання рекламною діяльністю:

- невідповідність діючого законодавства реаліям рекламного ринку, тобто відставання норм правового регулювання від соціально-економічного розвитку;
- відсутність регулювання державою нових форм і видів реклами;
- неузгодженість рекламного законодавства;
- проблеми взаємовідносин учасників рекламного ринку з представниками державних структур в процесі здійснення рекламної діяльності;
- протиріччя заходів, які впроваджує держава щодо регулювання рекламної діяльності, внутрішнім законам рекламного ринку та встановленим правилам рекламного бізнесу.

Виходячи з вищезазначеного, пропонується уточнене визначення поняття “механізм державного регулювання в сфері реклами”: взаємоузгоджений вплив органів державної влади та громадських саморегулювних організацій на учасників рекламного ринку з урахуванням тенденцій розвитку рекламного бізнесу з метою забезпечення ефективної реалізації державної політики в сфері рекламної діяльності.

В загальному випадку механізм державного впливу на розвиток сфери рекламної діяльності виглядає так, як показано на рис. 2.1.

Зокрема, цілі державного впливу на розвиток сфери рекламної діяльності класифікуються на дві групи – стратегічного та тактичного характеру. Зокрема, в табл. 2.1 наведено конкретизацію цих цілей.

Таблиця 2.1

Розподіл стратегічних і тактичних цілей впливу на розвиток сфери рекламної діяльності

Група цілей державного регулювання в сфері рекламної діяльності	Складові
Стратегічного характеру	Стабілізація ринку реклами з економічної та соціальної точки зору Забезпечення економічної безпеки Досягнення та утримання конкурентних переваг на рекламному ринку
Тактичного характеру	Створення цілісної системи обслуговування на ринку реклами Формування нормативно-правової, орієнтованої на ефективне регулювання рекламної діяльності

Якщо узагальнити зазначені в табл. 2.1 стратегічні та тактичні цілі, є можливість сформулювати комплексні цілі державного впливу на розвиток сфери рекламної діяльності:

- розвиток ринків товарів, робіт і послуг на основі дотримання принципів добросовісної конкуренції;
- забезпечення єдності економічного простору для реалізації товарів, робіт, послуг на території України;
- забезпечення реалізації споживчих прав на отримання добросовісного та достовірного рекламного продукту;

- припинення фактів неналежної реклами.

Виходячи з зазначених цілей, слід зауважити, що ключове завдання державного регулювання в сфері рекламної діяльності полягає в підтримці стабільного функціонування ринку реклами, а також забезпеченні його соціальної орієнтації. Дане завдання може бути реалізоване через низку визначених принципів.



Рис. 2.1. Загальний вигляд механізму державного впливу на розвиток сфери рекламної діяльності

Так, у Міжнародному кодексі рекламної практики, затвердженому Міжнародною торговельною палатою від 02 грудня 1986 року зазначається, що рекламне повідомлення повинно розроблятися згідно принципів відповідальності перед суспільством, добросовісної конкуренції та не повинне підривати довіру суспільства до реклами. Ст. 7 “Закону України “Про рекламу” визначає такі принципи реклами:

- законність;
- точність;
- достовірність;
- добросовісна конкуренція;
- використання таких форм і засобів, які не можуть нанести шкоду споживачам рекламної інформації;
- заборона підриву довіри суспільства до реклами;
- дотримання етичних, гуманістичних, моральних норм та правил пристойності;
- врахування особливої чутливості дітей та не завдання їм шкоди.

Нижче наведені принципи розглянуті більш докладніше. Так, принцип законності можна розглядати з декількох позицій. По-перше, законність являє собою регламентування компетенцій органів державної влади стосовно регулювання процесів виробництва, розповсюдження та споживання рекламної інформації. По-друге, законність стосується закріплення прав суб’єктів рекламного ринку та можливості їх реалізації за умови дотримання законодавчо встановлених вимог, а також наявності відповідних механізмів відповідальності за недотримання рекламного законодавства та відновлення зазначених прав у випадках їх порушення.

Принцип достовірності передбачає відсутність у рекламному зверненні перебільшень, замовчування чи двозначності з метою неможливості введення в оману споживачів виробниками чи розповсюджувачами реклами стосовно можливих корисних характеристик товарів, робіт чи послуг, які насправді відсутні. Принцип точності передбачає отримання споживачами реклами повної інформації

про товар, роботу чи послугу, а також особливості їх виробництва та реалізації.

Принцип точності передбачає повну відповідність інформації рекламного характеру дійсно існуючим фактам про товар, роботу чи послугу (незважаючи на те, що вони можуть бути як позитивними, так і негативними). Тобто принцип точності повинен враховувати ступінь близькості рекламної інформації до реального стану товару, роботи чи послуги.

Принцип добросовісної конкуренції в рекламі спрямований на забезпечення чесного порядку здійснення рекламної діяльності по відношенню до конкуруючих суб'єктів господарювання на вітчизняному чи іноземному ринку товарів та послуг. Фактично дотримання принципу добросовісної конкуренції пов'язано з утриманням від дій, які законодавчо визначені як ті, що мають недобросовісний характер. Зокрема, ст. 10 Закону України "Про рекламу" присвячена недобросовісній рекламі.

Використання таких форм і засобів, які не можуть нанести шкоду споживачам рекламної інформації стосується можливої шкоди фізичного, морального та матеріального характеру. Так, можливі наступні випадки завдання фізичної шкоди споживачам реклами:

- застосування засобів та технологій, що заборонені законом, та можуть бути небезпечними для життя чи здоров'я осіб;
- застосування засобів та технологій, що заборонені законом, та можуть спричинити завдання фізичної шкоди для життя чи здоров'я осіб внаслідок негативного впливу на їх психічне здоров'я (зокрема, ст. 8 "Загальні вимоги до реклами" Закону України "Про рекламу" містить заборону щодо використання в рекламі таких засобів і технологій, що діють на підсвідомість споживачів).

Щодо можливих випадків завдання моральної шкоди слід зазначити такі:

- використання рекламної інформації шокуючого характеру, сприйняття якої може призвести до моральних страждань особи;
- розповсюдження інформації чи зображень, які не відповідають етичним, гуманістичним, моральним нормам та правилам пристойності;
- приниження честі чи гідності певних осіб за допомогою реклами, розкриття інформації конфіденційного характеру.

Стосовно вірогідних випадків завдання матеріальної шкоди доцільно зазначити такі:

- зниження попиту на товари, роботи чи послуги інших осіб через розміщення недостовірної інформації про них чи їх діяльність;
- розповсюдження інформації неточного та недостовірного характеру, що призводить до матеріальних витрат виробників товарів чи

послуг, які були б відсутні за умови відповідності реклами зазначеним вимогам.

Принцип заборони підриву довіри суспільства до реклами передбачає неможливість зловживання недосвідченістю споживача, використання почуття страху та марновірства, демонстрації насильства, підтримки будь-якої дискримінації.

Принцип дотримання етичних, гуманістичних, моральних норм та правил пристойності є категорією узагальненого характеру і, виходячи з цього, він не має формального закріплення в міжнародних та вітчизняних нормативно-правових актах. Проте, слід зазначити, що на сучасному етапі в рекламі діють дві етичні системи:

- зовнішня, що базується на затверджених кодексах етики підприємств, принципах рекламної політики й ідеології в засобах масової інформації, а також на практиці здійснення внутрішньої цензури на рівні рекламних агентств;

- персональна, основою якої є особисті поняття конкретної особи про те, що може чи не може бути етичним.

Принцип врахування особливої чутливості дітей та не завдання їм шкоди передбачає попередження негативного впливу на них рекламної інформації, яка, в свою чергу, може спричинити шкоду фізичного чи психологічного характеру. Відповідно, ст. 20 “Реклама і діти” Закону України “Про рекламу” визначає низку вимог стосовно цього питання, зокрема, забороняється:

- розміщення зображень із споживанням дітьми продукції, що призначена виключно для дорослих;

- розповсюдження інформації, що підриває у дітей довіру до авторитету батьків, опікунів, педагогів тощо;

- вмішувати в рекламу заклики, що спонукають дітей придбати товар чи послугу або звернутися до інших осіб щодо здійснення покупки;

- додавати до реклами зображень дітей, що знаходяться у небезпечних обставинах;

- викликати у дітей відчуття неповноцінності;

- вказувати на можливість придбання рекламованого товару чи послуги будь-якою сім’єю без урахування її бюджету;

- створювати у дітей враження, що володіння рекламованим товаром чи послугою дають їм можливість мати перевагу над іншими дітьми.

Автор А. В. Гринько-Гузевська пропонує доповнити низку описаних принципів реклами додатковим принципом – “імідж організаційної структури установ, що здійснюють рекламну діяльність”. Вчений вважає, що даний принцип повинен бути орієнтованим на формування у клієнтів,

ділових партнерів, електорату уявлення про надійність та солідність подібних установ [35; 36].

Проте наведений перелік принципів не є достатнім для якісного державного впливу на розвиток сфери рекламної діяльності. Виходячи з цього, пропонується додати такі принципи (рис. 2.2).

Зокрема, принцип динамічності передбачає постійне підвищення вимог до рекламної інформації враховуючи активний розвиток ринку реклами.

Принцип адаптивності передбачає, що державне регулювання в сфері рекламної діяльності повинно враховувати новітні методи та способи виготовлення й розповсюдження реклами.

Принцип комплексності орієнтований на поєднання в межах державного регулювання в сфері рекламної діяльності різних підходів, що відносяться до всіх аспектів функціонування рекламного ринку (соціального, економічного, правового, технологічного тощо).

Принцип системності є тісно пов'язаним з принципом комплексності. Даний принцип необхідно використовувати враховуючи те, що державне регулювання переважно розглядається як велика відкрита система, що складається з сукупності суб'єктів й об'єктів регулювання та динамічно розвивається. Крім того, необхідно прийняти до уваги, що сфера реклами активно взаємодіє з іншими напрямками діяльності.

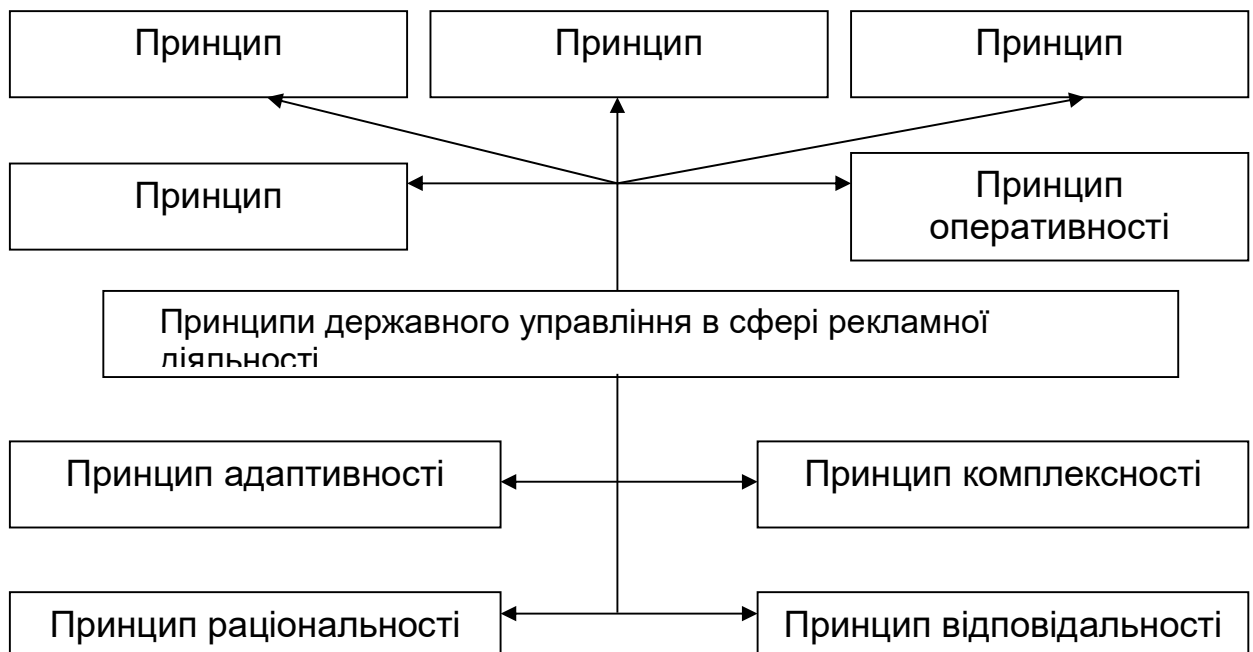


Рис. 2.2. Рекомендований склад принципів державного впливу на розвиток сфери рекламної діяльності

Принцип оперативності передбачає, що державне регулювання в сфері рекламної діяльності повинно швидко вирішувати поставлені завдання, переходити від одного завдання до іншого без затримок у часі, ефективно функціонувати в умовах, що змінюються.

Принцип відповідальності стосується того моменту, що виробники та розповсюджувачі реклами повинні нести відповідальність за недотримання ними встановлених вимог рекламного законодавства.

Принцип стабільності державного регулювання в сфері рекламної діяльності полягає у сталості відповідного нормативно-правового та організаційного забезпечення.

Принцип раціональності й ефективності надає можливість оцінити якість впровадження державного регулювання в сфері рекламної діяльності шляхом зіставлення отриманих результатів із витраченими ресурсами. В першу чергу ефективність державного регулювання в сфері рекламної діяльності оцінюється з соціальної точки зору, зокрема, з використанням таких форм і засобів, які не можуть нанести шкоду споживачам рекламної інформації; недопущенням підриву довіри суспільства до реклами; забезпеченням дотримання етичних, гуманістичних, моральних норм та правил пристойності; врахування особливої чутливості дітей та не завдання їм шкоди тощо.

Зазначені принципи державного впливу на розвиток сфери рекламної діяльності повинні співвідноситися з відповідними пріоритетами:

- недопущення виробництва, розповсюдження та споживання забороненої законодавством реклами;
- забезпечення довіри суспільства до рекламної інформації;
- перешкода виникненню випадків виробництва та розповсюдження недобросовісної реклами по відношенню до конкурентів;
- забезпечення не завдання рекламою шкоди фізичного, морального та матеріального характеру по відношенню до її споживачів.

Безпосередньо з цілями, завданнями, принципами та пріоритетами державного впливу на розвиток сфери рекламної діяльності співвідносяться функції загального та приватного характеру, які більш докладно розглянуті в табл. 2.2.

Таблиця 2.2

Розподіл загальних і приватних функцій державного впливу на розвиток сфери рекламної діяльності

Група функцій державного впливу на розвиток сфери рекламної діяльності	Складові
--	----------

Загального характеру	Створення сприятливих економіко-правових умов функціонування механізму державного регулювання в сфері рекламної діяльності
Приватного характеру	Впорядкування та регулювання відносин на ринку реклами (функція регулювання) Захист від проявів недобросовісної конкуренції в сфері реклами, запобігання та усунення фактів недобросовісної реклами (функція охорони) Забезпечення можливості ефективного вирішення завдань економічного, соціального і суспільно-політичного характеру за допомогою реклами (функція організації та виховання)

Зокрема, функція регулювання містить такі складові:

- визначення меж функціонування суб'єктів господарювання на ринку реклами, встановлення нормативно-правових основ організації економічних стосунків та забезпечення їх дотримання;
- недопущення та усунення неналежної реклами, що може ввести споживачів в оману або нанести їм шкоду;
- захист суб'єктів підприємницької діяльності та споживачів від проявів недобросовісної реклами;
- притягнення суб'єктів рекламної діяльності до адміністративної відповідальності за недотримання рекламного законодавства;
- співпраця з саморегулювними професійними громадськими організаціями в сфері реклами.

Що стосується методів державного регулювання в сфері рекламної діяльності, то вони спрямовані на регулювання відносин, що виникають в процесі виробництва, розміщення і поширення реклами. По-перше, слід зазначити, що ці методи поділяються на прямі та опосередковані. Зокрема, методи прямого впливу передбачають безпосереднє втручання держави у процеси функціонування ринку реклами. Прямі методи державного регулювання рекламною діяльністю використовують відповідну нормативно-правову базу.

Опосередковані методи дозволяють здійснювати непрямий вплив на умови рекламного ринку через заходи фінансової і кредитно-грошової політики, оподаткування, субсидування, діяльність професійних громадських організацій тощо. Тобто непрямі форми державного регулювання в сфері рекламної діяльності впливають на процеси виробництва та розповсюдження рекламної інформації та носять безадресний характер. У той же час, будучи вбудованими в стосунки

рекламного ринку, вони, певною мірою, впливають на формування структури рекламних розцінок і витрат; цін і собівартості товарів, робіт, послуг; рівень конкурентоспроможності суб'єктів господарювання, і, тим самим, створюють сприятливі умови для реалізації функцій рекламного ринку, підвищенню ефективності інвестування в рекламу. В табл. 2.3 більш докладно розглянуто наведені методи.

Слід при цьому звернути увагу на те, що на стику прямих і опосередкованих методів державного регулювання в сфері рекламної діяльності знаходиться програмно-цільовий підхід, який передбачає реалізацію цільових програм і проектів загального та спеціального характеру, що визначають орієнтири розвитку рекламної сфери, поряд з вживанням адміністративно-організаційних заходів та забезпечуються відповідними фінансовими ресурсами.

По-друге, методи державного регулювання в сфері рекламної діяльності можуть розподілятися між інституційними та функціональними. Зокрема, методи функціонального типу орієнтовані на встановлення правил ведення рекламного бізнесу на ринку.

По-третє, методи державного регулювання в сфері рекламної діяльності класифікуються на структурні та поведінкові (локальні). Так, до структурних відносять наступні складові:

- зміна рекламного законодавства;
- заборона реклами окремих товарів, робіт, послуг чи їх груп;
- зміна прав та обов'язків учасників ринку реклами тощо.

Таблиця 2.3

Розподіл прямих та опосередкованих функцій державного впливу на розвиток сфери рекламної діяльності

Група методів державного впливу на розвиток сфери рекламної діяльності	Перелік методів
Прямого впливу	Державна реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності. Державна реєстрація засобів масової інформації Ліцензування. Захист та підтримка конкуренції на ринку реклами. Встановлення стандартів і нормативів здійснення рекламної діяльності, обов'язкових для дотримання. Видача дозволів на розміщення рекламної інформації.

	Встановлення квот рекламного простору в засобах масової інформації. Визначення певного обсягу соціальної реклами.
Опосередкованого впливу	Формування системи саморегулювних організацій в сфері рекламної діяльності. Створення системи експертних організацій, уповноважених давати висновки стосовно питань відповідності проектної документації засобів зовнішньої реклами затвердженим стандартам і нормативам. Організація конкурсів і аукціонів на право розміщення зовнішньої реклами на об'єктах державної і муніципальної власності.

Серед поведінкових методів державного регулювання рекламною діяльністю слід виділити такі: санкції, штрафи, моніторинг, цензура, консультації, контрреклама тощо.

2.2. Нормативно-правовий механізм державного управління у сфері рекламної діяльності як запорука регіональної інформаційної безпеки

Основою нормативно-правового механізму державного впливу на розвиток сфери рекламної діяльності є прийняття законодавчих та підзаконних актів, які містять відповідні правові норми та складають правові засади регулювання рекламної діяльності та ринку реклами в цілому.

Формування нормативно-правової бази в сфері рекламної діяльності відбувалося поступово. Слід зазначити, що до 1992 року правові норми, які були б орієнтовані на регулювання рекламної діяльності, були відсутні за винятком окремих положень, які містилися в невеликій кількості нормативно-правових актів та регулювали окремі аспекти рекламної діяльності.

В нинішніх умовах основою нормативно-правового механізму державного регулювання в сфері рекламної діяльності в Україні є законодавчі та підзаконні акти держави, що були прийняті протягом незалежності України.

Слід зазначити, що поточна система нормативно-правових актів держави, що орієнтовані на регулювання рекламної діяльності, складається з сукупності відповідних законів, указів Президента України, постанов, розпоряджень і рішень Кабінету Міністрів та інших державних органів виконавчої влади.

Якщо звернутися до певних указів Президента України щодо структури центральних органів виконавчої влади та відповідних змін в ній, зазначені державні органи виконавчої влади можуть бути представлені:

- державними комітетами України;
- міністерствами України;
- центральними органами виконавчої влади, що мають спеціальний статус;
- міжгалузевими комітетами;
- комісіями, що діють постійно чи створюються тимчасово відповідно до рішень уряду України та наділяються необхідними повноваженнями.

Виходячи з наведеного переліку стосовно державних органів виконавчої влади, які регулюють рекламну діяльність, слід відмітити, що така їх суттєва кількість викликана багатогранністю вітчизняного законодавства, яке, в свою чергу, потребує значного спрощення.

Враховуючи вищезазначене, багатьма дослідниками було здійснено спроби реалізувати подібне спрощення через розподіл усіх нормативно-правових актів в сфері рекламної діяльності між двома великими групами.

Зокрема, до першої групи науковці пропонують віднести так звані “акти універсальної спрямованості”, які орієнтовані на загальне регулювання підприємницької діяльності, різновидом якої, відповідно, є і рекламна. Другу групу нормативно-правових актів держави складають ті, що безпосередньо стосуються регулювання рекламної діяльності в Україні.

Якщо більш докладно розглянути нормативно-правові акти, присвячені узагальненому регулюванню рекламної діяльності, то слід наголосити на тому, що їх основою є Конституція України, положення якої формують загальну базу державного регулювання стосовно рекламної діяльності, як і в будь-якій іншій сфері. Зокрема, в ст. 42 Основного Закону України зазначено, що “Кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом” [44]. Оскільки рекламна діяльність також є різновидом підприємницької діяльності (про що свідчить п. 3 ст. 2 “Сфера застосування закону” Закону України “Про рекламу”: “Дія цього Закону не поширюється на оголошення фізичних осіб, не пов’язаних з підприємницькою діяльністю”), вказане положення також стосується і рекламної діяльності. Крім того, в п. 1 ст. 26 “Контроль за дотриманням рекламного законодавства” Закону України “Про рекламу” зазначено, що одним із державних органів, які здійснюють у межах своїх повноважень “контроль за дотриманням законодавства України про рекламу” є “центральный орган виконавчої влади, що

реалізує державну політику у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів, – щодо захисту прав споживачів реклами”. Фактично на сучасному етапі, згідно Указу Президента України “Про Положення про Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів (із змінами, внесеними згідно з Указом Президента України “Про внесення змін до деяких указів Президента України” № 134/2012 від 22.02.2012, саме вказаний в Указі орган виконавчої влади уповноважений регулювати питання щодо захисту споживчих прав [39]. Що стосується відображення питання захисту прав споживачів в Конституції України, то в ст. 42 зазначено, що “Держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів” [44]. Отже, потрібно зазначити, що норми Основного Закону України знайшли належне відображення в провідному Законі України “Про рекламу”, який регулює рекламні відносини.

Слід також звернути увагу на первісну наявність тісного зв'язку між рекламною та підприємницькою діяльністю, яка була відображена в Законі України “Про підприємництво” від 7 лютого 1991 р. № 785-XII (відповідно до ст. 1 “Підприємництво в Україні” цього закону діяльність щодо розповсюдження рекламної діяльності доцільно відносити до підприємницької, виходячи з того, що це – “самостійна, систематична, на власний ризик діяльність по наданню послуг з метою отримання прибутку, яка здійснюється фізичними та юридичними особами, зареєстрованими як суб'єкти підприємницької діяльності у порядку, встановленому законодавством” [38]. Крім того, підприємницька діяльність в сфері реклами частково регулювалася і Законом України “Про державну підтримку малого підприємництва” від 19 жовтня 2000 р. № 2016-III. Ще один нормативно-правовий акт держави, який мав відношення до регулювання підприємницької діяльності, орієнтованої на розповсюдження рекламної інформації, – Закон України “Про підприємства в Україні” від 27 березня 1991 р. № 888-XII. Зокрема, ст. 2 цього Закону містила докладну класифікацію підприємств, серед яких було зазначено і малі підприємства, якими є переважна більшість суб'єктів рекламного бізнесу. Підприємницька діяльність в сфері рекламного бізнесу також регулювалася Постановою Кабінету Міністрів від 25 травня 1998 р. № 740 (740-98-п) “Про порядок державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності”.

Проте, починаючи з 1 січня 2004 р. на підставі Господарського Кодексу України від 16 січня 2003 р. № 436-IV, Закон України “Про підприємництво” втратив чинність, починаючи з 7 лютого 1991 р., крім ст. 4 “Обмеження у здійсненні підприємницької діяльності”, яка не має відношення до регулювання рекламної діяльності. Натомість було

введено в дію Закон України “Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні” від 22 березня 2012 р. № 4618-VI. Також, на підставі згаданого Закону України “Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні” втратив чинність Закон України “Про державну підтримку малого підприємництва”. Що ж до Закону України “Про підприємства в Україні”, то він втратив чинність на підставі Господарського Кодексу України № 436-IV (436-15) від 16.01.2003. Втратила також чинність Постанова Кабінету Міністрів від 25 травня 1998 р. № 740 на підставі Постанови Кабінету Міністрів № 1821 (1821-2003-п) від 26.11.2003.

Рекламна діяльність також підпадає під сферу дії таких Законів України, як: “Про інвестиційну діяльність” від 18 вересня 1991 р. № 1561-XII (в рекламну діяльність вкладаються інвестиції) [34], “Про систему оподаткування” від 25 червня 1991 р. № 1252-XII (в ст. 15 цього Закону “Місцеві податки і збори (обов’язкові платежі)” був присутній податок з реклами), “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” від 16 липня 1999 р. № 996-XIV (всі суб’єкти господарювання мають вести бухгалтерський облік та періодично звітувати про результати діяльності перед відповідними органами) [23]. Однак, на підставі Податкового Кодексу України від 2 лютого 2010 р. № 2755-VI втратив чинність і Закон України “Про систему оподаткування” від 25 червня 1991 р. № 1252-XII [74]. При цьому слід зазначити, що сучасна редакція Закону України “Про рекламу” із останніми змінами і доповненнями № 1322-VII від 05.06.2014 р., зокрема ст. 16 “Зовнішня реклама” цього Закону містить твердження “стягнення плати за видачу дозволів забороняється” згідно Податкового кодексу України, прийнятого 2 лютого 2010 р. № 2755-VI (в ньому передбачено, що в системі державних, місцевих податків та зборів відсутній податок на рекламу). Звичайно, рекламна діяльність, як і будь-яка інша підприємницька діяльність регулюється Цивільним кодексом України, Господарським кодексом України, Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Далі доцільно більш поглиблено розглянути нормативно-правові акти держави, що містять положення, які мають безпосереднє відношення до регулювання рекламної діяльності в Україні. Зокрема, слід наголосити на тому, що важливе місце в цій групі відводиться згаданому вище Господарському кодексу України (ГК України). Зокрема, в п. 1–2 ст. 33 ГК України містяться положення щодо неправомірного використання матеріалів рекламного характеру, введені вперше. Крім того, в п. 7 ст. 33 ГК України вперше подається визначення порівняльної реклами: “Порівняльною є реклама, що містить порівняння з товарами (роботами, послугами) чи діяльністю іншого суб’єкта господарювання”. Ст. 254 ГК України містить такі норми: “У разі встановлення факту неправомірного

використання чужих позначень, рекламних матеріалів, упаковки або факту копіювання виробів, передбачених статтею 33 цього Кодексу, заінтересовані особи можуть звернутися до Антимонопольного комітету України, його територіальних відділень із заявою про вилучення в судовому порядку товарів з неправомірно використаним позначенням або копій виробів іншого суб'єкта господарювання як у виробника, так і у продавця” [10].

Окрім питань неправомірного використання рекламних матеріалів важливим напрямом державного регулювання рекламної діяльності слід також вважати захист від недобросовісної реклами. Первісне регулювання захисту суб'єктів господарювання та споживачів від випадків недобросовісної реклами здійснювалося Законом України “Про обмеження монополізму і недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності” від 18 лютого 1992 р. № 2132-XII. Фактично цей Закон був першим нормативно-правовим актом держави в Україні, в якому рекламна діяльність розглядалася в якості безпосереднього об'єкта правового регулювання. У ст. 7 “Недобросовісна конкуренція” першій редакції цього Закону вперше було проголошено про заборону замовлення, виготовлення, розміщення або розповсюдження юридичними та фізичними особами реклами, яка не відповідає вимогам чинного законодавства України і може завдати шкоди громадянам, установам, організаціям та державі. Подібна реклама була визнана проявом недобросовісної конкуренції. Одним із завдань цього Закону було недопущення недобросовісної реклами та визначення підстав протидії їй. В п. 5 ст. 7 цього Закону було зазначено, що “забороненою недобросовісною конкуренцією визнані замовлення, виготовлення, розміщення чи розповсюдження юридичними й фізичними особами реклами, яка не відповідає вимогам чинного законодавства України і може спричинити шкоду громадянам, установам, організаціям і державі”. Контроль за недобросовісною конкуренцією (в тому числі за недобросовісною рекламою) покладался на Антимонопольний комітет України та його територіальні органи. Пізніше ст. 7 Закону України “Про обмеження монополізму і недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності” із змінами, внесеними згідно із Законом України Про захист від недобросовісної конкуренції ” № 75/95-ВР від 28.02.95, а також згідно із Законом України “Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України щодо охорони інтелектуальної власності” № 258/95-ВР від 05.07.95, в редакції Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про обмеження монополізму і недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності” 154/98-ВР від 03.03.98, містила таке посилення: “Правові засади захисту від недобросовісної конкуренції

визначаються Законом України “Про захист від недобросовісної конкуренції”. Проте, Закон України “Про обмеження монополізму і недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності” пізніше втратив чинність на підставі Закону України “Про захист економічної конкуренції” № 2210-III (2210-14) від 11.01.2001 [29].

Що стосується Закону України “Про захист від недобросовісної конкуренції”, то він спрямований насамперед на формування та стале забезпечення прозорих принципів ведення конкуренції в процесі здійснення підприємницької діяльності в сучасних ринкових умовах. Так, Глава 2 цього Закону “Неправомірне використання ділової репутації господарюючого суб'єкта (підприємця)” містить статті, що стосуються реклами, зокрема ст. 4 “Неправомірне використання позначень”, ст. 5 “Неправомірне використання товару іншого виробника”, ст. 6 “Копіювання зовнішнього вигляду виробу”, ст. 7 “Порівняльна реклама”. Ст. 4 Закону визначає, що “Неправомірним є використання імені, комерційного (фірмового) найменування, торговельної марки (знаку для товарів і послуг), рекламних матеріалів, оформлення упаковки товарів і періодичних видань, інших позначень без дозволу (згоди) суб'єкта господарювання, який раніше почав використовувати їх або схожі на них позначення у господарській діяльності, що призвело чи може призвести до змішування з діяльністю цього суб'єкта господарювання”. Ст. 5 Закону наводить поняття “неправомірне використання товару іншого виробника”, яким є “введення у господарський обіг під своїм позначенням товару іншого виробника шляхом змін чи зняття позначень виробника без дозволу уповноваженої на те особи”. У ст. 6 вищезазначеного Закону надається визначення копіювання зовнішнього вигляду виробу, тобто “відтворення зовнішнього вигляду виробу іншого суб'єкта господарювання і введення його у господарський обіг без однозначного зазначення виробника копії, що може призвести до змішування з діяльністю іншого суб'єкта господарювання. Проте “не визнається неправомірним копіювання зовнішнього вигляду виробу або його частин, якщо таке копіювання обумовлено виключно їх функціональним застосуванням. Ст. 7 Закону України “Про захист від недобросовісної конкуренції” надає власне визначення порівняльної реклами, якою є “реклама, що містить порівняння з товарами, роботами, послугами чи діяльністю іншого суб'єкта господарювання” [28]. В цілому дане визначення повністю збігається із визначенням порівняльної реклами у п. 7 ст. 33 ГК України, проте має розбіжності з визначенням, що надається в ст. 1 “Визначення термінів” Закону України “Про рекламу”: “порівняльна реклама – реклама, яка містить порівняння з іншими особами та/або товарами іншої особи”. Тобто, Закон України “Про рекламу” наводить більш широке її тлумачення.

Також був прийнятий Закон України “Про інформацію” від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII. Він не мав безпосередніх посилань на регулювання рекламної діяльності, проте наводив визначення поняття “інформація”: “інформація – будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді”. Виходячи з того, що реклама – це завжди інформація, рекламна діяльність обов’язково підпадає під сферу впливу цього Закону [33].

На регулювання правових відносин у сфері реклами були спрямовані також Закон України “Про охорону прав на знаки для товарів та послуг” від 15 грудня 1993 р. № 3689-XII (в контексті захисту товарних знаків від копіювання) [38], Закон України “Про захист прав споживачів” від 15 грудня 1993 р. № 3682-XII (зокрема, ст. 15 “Право споживачів на інформацію про продукцію” встановлює відповідні норми щодо інформування споживачів відносно пропонованої продукції, яка стосується реклами товарів та послуг. Також ст. 19 “Заборона нечесної підприємницької практики” цього Закону, яка стосується недобросовісної конкуренції) [30]. Норми щодо регулювання рекламної діяльності також присутні в Законі України “Про авторське право та суміжні права” від 23 грудня 1993 р. № 3792-XII (в контексті того, що рекламна інформація може бути представленою у вигляді декількох видів об’єктів авторського права, вказаних у ст. 8 цього Закону “Об’єкти авторського права”) [25].

Слід також окремо дослідити Закон України “Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР “Про захист прав споживачів” від 15 грудня 1993 р. № 3682-XII. Зокрема, в п. 1. ст. 18 “Право споживача на інформацію про товари (роботи, послуги)” Закону встановлено вимоги щодо реалізації прав споживача на інформацію про продукцію, а саме: “Споживач має право на одержання необхідної, доступної та достовірної інформації про товари (роботи, послуги), що забезпечує можливість їх компетентного вибору”. Ця ж ст. 18 у п. 5 визначила права споживачів у разі надання їм “недостовірної або неповної інформації про товар (роботу, послугу), а також про виготівника (виконавця, продавця)”, зокрема, “відшкодування збитків, завданих недостовірною або неповною інформацією про товари (роботи, послуги) чи недобросовісною рекламою”. Отже, в п. 5–6 зазначеній статті вперше в законодавстві України фактично з’являються норми щодо регулювання недобросовісної реклами. При цьому п. 6 ст. 18 містить також положення, що є важливим для розгляду спірних питань відносно недобросовісної реклами: “під час розгляду вимог споживача до відшкодування збитків, завданих недостовірною або неповною інформацією про товари (роботи, послуги) чи недобросовісною рекламою, необхідно виходити з припущення, що у споживача немає спеціальних знань про властивості та характеристики товарів (робіт,

послуг), які він придбаває”. Фактично слід зауважити, що згаданий Закон здійснив суттєве розширення та конкретизацію норм відносно інформування споживачів щодо товару, роботи та послуги, що відповідно, регламентувало право споживача на отримання точної та достовірної інформації [27].

Окремо слід звернути увагу на правове регулювання оподаткування рекламної діяльності. Зокрема, оподаткування діяльності в сфері реклами здійснювалося згідно Декрету Кабінету Міністрів “Про місцеві податки і збори” від 20 травня 1993 р. № 56-93. Ст. 11 цього Декрету “Податок з реклами” встановлювала такі норми: “платниками податку з реклами є юридичні особи та громадяни. Податок з реклами сплачується з усіх видів оголошень і повідомлень, які передають інформацію з комерційною метою за допомогою засобів масової інформації, преси, телебачення, афіш, плакатів, рекламних щитів, інших технічних засобів, майна та одягу: на вулицях, магістралях, майданах, будинках, транспорті та в інших місцях. Граничний розмір податку з реклами не повинен перевищувати 0,1 відсотка вартості послуг за розміщення одноразової реклами та 0,5 відсотка за розміщення реклами на тривалий час. Податок з реклами сплачується під час оплати послуг за встановлення та розміщення реклами. Податок з реклами не сплачувався тільки стосовно “встановлення на розміщення соціальної реклами”.

Пізніше Декрет Кабінету Міністрів “Про місцеві податки і збори” від 20 травня 1993 р. № 56-93 втратив чинність на підставі Податкового Кодексу України від 2 лютого 2010 р. № 2755-VI [74].

Врегулюванню проблем телебачення і радіомовлення молодій незалежній державі, зокрема пов'язаних з рекламою на телебаченні, мав сприяти Закон України “Про телебачення і радіомовлення”, прийнятий 21 грудня 1993 р. № 3759-XII. Цей Закон відповідно до Закону України “Про інформацію”, був покликаний регулювати діяльність телерадіоорганізацій на території України та визначав правові, економічні, соціальні, організаційні умови їх функціонування, спрямовані на реалізацію свободи слова, прав громадян на отримання повної, достовірної та оперативної інформації, на відкрите і вільне обговорення суспільних питань.

Закон України “Про телебачення і радіомовлення” містив кілька статей, присвячених регулюванню реклами на телебаченні і радіо. В ст. 30 “Реклама” першої редакції згаданого Закону були зазначені вимоги щодо чіткого відокремлення реклами від інших елементів певної програми або передачі: “Реклама в передачах і програмах повинна чітко відрізнятися і відмежовуватися від інших елементів даної передачі чи програми”. Законом були також встановлені часові обмеження на

трансляцію реклами, переривання рекламою програм, передач, кіно- та телефільмів, а також суміщення телепередач з інформацією рекламного характеру: “час мовлення, відведений на рекламу, не може перевищувати 15 відсотків на кожну годину мовлення для телерадіоорганізацій будь-якої форми власності. Це положення не поширюється на спеціалізовані рекламні канали мовлення. Трансляції концертно-видовищних і спортивних програм тривалістю більше 45 хвилин можуть бути перервані для реклами лише один раз за повний 45-хвилинний проміжок часу. Не можуть перериватись кіно- та телефільми. Реклама може бути розміщена перед їх початком або після їх закінчення. Телепередачі тривалістю понад 10 хвилин не можуть суміщатися з рекламною інформацією без погодження з власником авторського права”. Дещо пізніше наведені положення стали основою ст. 13 “Реклама на телебаченні і радіо” Закону України “Про рекламу”, в якій “частка реклами і телепродажу протягом кожної астрономічної години фактичного мовлення не повинна перевищувати 20 відсотків, а впродовж виборчого процесу – 25 відсотків”. Крім того, ст. 31 “Заборона і обмеження реклами” даного Закону містила деякі положення щодо реклами лікарських засобів, виробів медичного призначення, методів профілактики, діагностики та лікування, які згодом стали основою ст. 21 “Реклама лікарських засобів, медичної техніки, методів профілактики, діагностики, лікування і реабілітації” Закону України “Про рекламу” та були у ній розширені й конкретизовані. Також перша редакція Закону України “Про телебачення і радіомовлення” містила ст. 32 “Участь спонсорів у створенні телерадіопередач”, в якій було зазначено, що “передача, підготовлена за участю спонсора, повинна бути ясно й належно означена з допомогою титрів чи дикторського тексту на її початку”. Також було заборонено “спонсорство щодо випусків новин”, що пізніше було відображено в п. 6 ст. 5 “Спонсорство” Закону України “Про рекламу”.

Ст. 70 Закону України “Про телебачення і радіомовлення” понині регламентує положення про те, що Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення здійснює контроль за дотриманням вимог законодавства України у сфері телебачення і радіомовлення” [40].

Згодом регулюванню рекламної діяльності в Законі України “Про телебачення і радіомовлення” було присвячено ст. 53 “Реклама”, в якій міститься посилання на Закон України “Про рекламу”: “Відносини, які виникають під час рекламної діяльності та спонсорства на телебаченні й радіо, регулюються Законом України “Про рекламу”. Першим законодавчим актом загальнодержавного масштабу прямої дії, що повністю був присвячений регулюванню безпосередньо рекламної діяльності, можна вважати Указ Президента України “Про заходи щодо

запобігання недобросовісної реклами та її припинення” від 5 грудня 1994 р. № 723/94. У п. 1 наведеного Указу було уперше сформульовано поняття “недобросовісна реклама”: “замовлення, виготовлення, розміщення та поширення юридичними або фізичними особами (далі – рекламодавцями) інформації, спрямованої на формування або підтримання інтересу до товарів, робіт, послуг, цінних паперів, грошових вкладів, інших інвестицій (далі – товарів), яка не відповідає вимогам цього Указу та інших актів законодавства України і може завдати шкоди громадянам, підприємствам, установам, організаціям або державі”. П. 2 зазначеного Указу містив заборону “реклами з використанням державних символів України (Державного герба, Державного прапора, Державного гімну), а також наслідування, імітування їх у будь-якому вигляді, крім випадків, визначених законодавством”. Цей захід був необхідним з метою недопущення приниження ролі державних символів, що на той час вже з’явилась у рекламі деяких недобросовісних рекламодавців. Пізніше ця норма знайшла відображення та була розширена в ст. 8 “Загальні вимоги до реклами” Закону України “Про рекламу”: “у рекламі забороняється використовувати або імітувати зображення Державного Герба України, Державного Прапора України, звучання Державного Гімну України, зображення державних символів інших держав та міжнародних організацій, а також офіційні назви державних органів, органів місцевого самоврядування, крім випадків, передбачених законами України у сфері інтелектуальної власності”.

Крім того, п. 2 Указу Президента України “Про заходи щодо запобігання недобросовісної реклами та її припинення” містив заборону реклами “наркотичних засобів, отруйних, радіоактивних речовин і препаратів, тютюнових виробів, алкогольних напоїв та інших товарів, шкідливих для здоров’я людини, а також рекламу проведення без спеціального дозволу Міністерства охорони здоров’я України лікувальних сеансів, розрахованих на масову аудиторію, аналогічних їм заходів з використанням гіпнозу та інших методів психічного або біоенергетичного впливу”, а також заборону реклами, яка “грає на почутті страху (за винятком реклами, спрямованої на запобігання подіям, що можуть бути застрахованими) або на забобонах, властивих окремим громадянам, чи легковірності неповнолітніх”. Ці вимоги згодом також увійшли до складу ст. 21 “Реклама лікарських засобів, медичної техніки, методів профілактики, діагностики, лікування і реабілітації” Закону України “Про рекламу”. Документом визначено, що дозволяється рекламувати тільки ті товари, на які є відповідні сертифікати та ліцензії. Незважаючи на те, що Указ Президента від 5 грудня 1994 р. був першим в Україні нормативно-правовим актом безпосереднього регулювання рекламної діяльності, деякі його статті свідчать про те, що при його

розробці використовувались основні положення міжнародних документів, зокрема, Міжнародного Кодексу рекламної практики. Так, норми зазначеного вище п.2 Указу про заборону реклами, що “грає на почутті страху...” відповідають ст. 2, 3, 13 та іншим вказаного Міжнародного Кодексу [56].

Крім перерахованих нормативно-правових актів держави, що безпосередньо, проте частково регулюють рекламні відносини, слід також згадати і Закон України “Про безпечність та якість харчових продуктів” від 23 грудня 1997 р. Зокрема, ст. 39 “Вимоги до реклами харчових продуктів для спеціального дієтичного споживання, функціональних харчових продуктів та дієтичних добавок” цього Закону забороняє “рекламу харчових продуктів для спеціального дієтичного споживання, функціональних харчових продуктів та дієтичних добавок без попереднього погодження її тексту з центральним органом виконавчої влади у сфері охорони здоров'я”. Проте, наведене твердження дещо суперечить п. 9 ст. 21 “Реклама лікарських засобів, медичної техніки, методів профілактики, діагностики, лікування і реабілітації” Закону України “Про рекламу”, в якій сказано, що “у рекламі товарів та методів, що не належать до лікарських засобів, медичних виробів, методів профілактики, діагностики, лікування і реабілітації, а також у рекламі харчових продуктів для спеціального дієтичного споживання, функціональних харчових продуктів та дієтичних добавок забороняється посилатися на те, що вони мають лікувальні властивості”. Тобто, Закон України “Про безпечність та якість харчових продуктів” більше узагальнив норми щодо регулювання реклами продуктів дієтичного споживання. Пізніше цей Закон втратив чинність на підставі Закону України “Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів” від 23.12.1997 № 771/97-ВР [35].

Таким чином, аналіз нормативно-правових актів держави загального регулювання рекламної діяльності як різновиду підприємницької діяльності дозволив дійти висновку, що здебільшого подібне державне регулювання здійснюється ними в контексті різновиду підприємницької діяльності. Проте, вони мають суперечності в наведенні деяких визначень, а також систематично видозмінюються.

Відповідно, існуюча нормативно-правова база як універсальної, так і спеціалізованої спрямованості не мала можливості в повному обсязі регулювати відносини в сфері рекламної діяльності, що, в свою чергу, було недостатнім для формування цілісного механізму регулювання вітчизняного рекламного ринку та потребувало розробки й впровадження державних документів, які б регулювали виключно рекламну діяльність з урахуванням особливостей різних видів реклами та методів рекламування.

Як наслідок, ключовим напрямом у розвитку нормативно-правового механізму державного регулювання в сфері рекламної діяльності в Україні став Указ Президента України «Про заходи щодо запобігання недобросовісній рекламі та її припинення» № 723/94 від 05.12.1994. Даний Указ фактично був єдиним законодавчим актом щодо питань регулювання відносин в сфері рекламної діяльності до моменту введення в дію Закону України «Про рекламу» від 3 липня 1996 р. Метою даного Указу було впорядкування діяльності в сфері реклами, формування сприятливих умов для розвитку та функціонування ринків товарів і послуг, недопущення виникнення випадків недобросовісної конкуренції стосовно рекламної діяльності, забезпечення споживчих прав та державних інтересів. У даному Указі було встановлено низку жорстких обмежень відносно процесів виготовлення та розповсюдження рекламної інформації. Крім того, в зазначеному Указі було визначено державні органи, які мали повноваження подавати до Антимонопольного комітету України на розгляд справи щодо недобросовісної реклами [78].

Згодом, 3 липня 1996 року було введено в дію Закон України «Про рекламу», який і нині відіграє суттєву роль в державному регулюванні рекламної діяльності в Україні. Зазначений Закон став провідним нормативно-правовим актом держави стосовно визначення ключових принципів і базових положень державного регулювання рекламної діяльності з нормативно-правової точки зору, що, в свою чергу, сприяло розробці на його основі інших державних документів відносно процесів, що мають місце в сфері рекламної діяльності, та стосуються створення, розповсюдження й споживання рекламної інформації.

При цьому слід зазначити, що в Законі України «Про рекламу» було акумульовано як визначений перелік вимог відносно здійснення рекламної діяльності, що містилися в раніше прийнятих нормативно-правових актах, так і нових норм, які дозволили значно стабілізувати процеси, що мають місце на вітчизняному рекламному ринку. Зазначеним Законом було встановлено низку обмежень загального характеру щодо процесів виробництва, розповсюдження та споживання рекламної інформації. Крім того, в Законі було регламентовано порядок здійснення окремих різновидів рекламування.

Одним з ключових нововведень Закону України «Про рекламу» слід вважати тлумачення низки дефініцій щодо сфери рекламної діяльності, зокрема, таких:

- “рекламодавець”;
- “розповсюджувач реклами”;
- “рекламний засіб”;
- “спонсор” тощо.

Це свідчить про приведення у відповідність офіційної термінології стосовно сфери рекламної діяльності в нормативно-правовому забезпеченні з визначеннями, що використовувалися спеціалістами в практичній діяльності.

Слід звернути увагу на те, що, окрім положень загального характеру, перша редакція Закону України «Про рекламу» вже містила статтю, в якій було регламентовано загальні вимоги до здійснення рекламної діяльності. Крім того, Закон визначив порядок рекламування деяких специфічних видів товарів та послуг, зокрема, таких, як:

- лікарські препарати, медична техніка, методи профілактики та діагностики;
- вироби з тютюну й алкоголю;
- зброя;
- послуги фінансового характеру тощо.

Що стосується органів державної влади, які повинні були здійснювати контроль рекламної діяльності, то в першій редакції Закону України «Про рекламу» було визначено такі з них:

- Міністерство України у справах друку та інформації;
- Державний комітет у справах захисту прав споживачів;
- Антимонопольний комітет України;
- Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення.

Ще одним ключовим нововведенням у Законі України «Про рекламу» стало визначення змісту недобросовісної реклами та відповідна їй заборона. Слід також звернути увагу на наявність права Державного комітету України у справах захисту прав споживачів щодо накладання штрафів на учасників рекламних відносин у розмірі, який відповідав чотирикратній вартості розповсюдження недобросовісної реклами. Також ч. 2 ст. 27 Закону України «Про рекламу» містила повноваження стосовно державних органів у справах захисту прав споживачів, яке полягало в забороні та публічному спростуванні реклами, що не відповідала законодавчим вимогам. При цьому в ч. 10 ст. 27 Закону України «Про рекламу» зазначалося, що положеннями цієї статті не обмежувалися права осіб, яким було спричинено шкоду внаслідок розповсюдження реклами недобросовісного характеру відносно її компенсації у відповідності до норм вітчизняного законодавства.

В цілому, законодавче закріплення описаних норм створило сприятливі умови для контролю за рекламою недобросовісного характеру та посиленню відповідальності учасників рекламних відносин за можливі недотримання рекламного законодавства.

Необхідно також зазначити, що необхідною умовою ефективного впливу Закону України “Про рекламу” стало формування відповідного механізму його реалізації [37].

Так, в лютому 1997 р. було введено в дію Закон України “Про внесення змін та доповнень у деякі законодавчі акти України у зв'язку з прийняттям Закону України “Про рекламу” від 14.02.1997 № 70/97-ВР.

Також суттєве значення мала побудова механізму відповідальності за недотримання вітчизняного рекламного законодавства. Зокрема, в цьому контексті важливу роль відігравало затвердження низки документів відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про рекламу та Порядку відрахувань на виробництво соціальної рекламної інформації про шкodu тютюнопаління та вживання алкогольних напоїв” від 08.09.1997 № 997. Зазначена Постанова містила вимоги до формування нормативних документів, які були б орієнтовані на регулювання відносин у визначених сферах рекламного бізнесу. Відповідно, було прийнято Постанову Кабінету Міністрів «Про затвердження типових правил розміщення зовнішньої реклами» № 2067 від 29.12.2003. Зокрема, в зазначеній Постанові була присутня спроба врегулювання відносин між місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та фізичними й юридичними особами незалежно від форм власності та сфери діяльності, що виникають у процесі розміщення зовнішньої реклами на території України. Крім того, в Постанові було встановлено порядок надання дозволів на розміщення подібної реклами. Серед позитивних нововведень даної Постанови стала норма, у відповідності до якої місцеві органи виконавчої влади не мали можливості стягувати плату за видачу дозволу на розміщення зовнішньої реклами [69].

Крім того, було прийнято Наказ Міністерства охорони здоров'я «Про затвердження нормативних актів з питань реклами лікарських засобів» від 10.06.1997 № 177. Зокрема, даний Наказ регламентував:

- Порядок погодження інформації, яка може міститися в рекламі лікарських засобів для дітей і підлітків, та видачі дозволу на рекламування лікарських засобів для дітей і підлітків;
- Порядок реклами лікарських засобів, призначеної для медичних закладів і лікарів [66].

Проте, необхідно звернути увагу на те, що суттєвим недоліком Закону України «Про рекламу» за результатами практичної діяльності став брак розподілу відповідальності між учасниками рекламного ринку – виробниками та розповсюджувачами рекламної інформації. Так, у ч. 2 ст. 27 зазначеного Закону було лише вказано, що рішення відносно недотримання рекламного законодавства повинно бути направлено

рекламодавцю, виробнику та розповсюджувачу реклами та є обов'язковим до виконання. Відповідно, відсутність прозорого розподілу подібної відповідальності призвело до ускладнень щодо вирішення різнохарактерних питань практичного характеру. Зокрема, це стосувалося відповідальності розповсюджувача реклами у випадках, коли рекламований товар чи послуга повинні підлягати сертифікації, проте сертифікат відсутній. Таким чином, перша редакція Закону України «Про рекламу» не могла в повній мірі задовольнити потреби рекламного ринку в нормативно-правовому регулюванні його відносин.

Так, наприкінці 1999 року було розпочато роботу над новою редакцією Закону України «Про рекламу». Паралельно проводилася розробка проекту Закону України «Про політичну рекламу». Проте, роботу над останнім проектом було припинено вже на стадії його розгляду в Комітеті з питань свободи слова та інформації. При цьому слід зазначити, що окремі питання з цього проекту було включено до нової редакції Закону України «Про рекламу», яку було прийнято Верховною Радою України у другому читанні 7 червня 2001 року.

Ключовими нововведеннями нової редакції Закону України «Про рекламу» слід уважати надання визначень таких специфічних видів реклами, як комерційна, соціальна та політична. Крім того, на відміну від першої редакції Закону України «Про рекламу», нова його версія містила деякі норми стосовно розповсюдження політичної реклами.

Також у нову редакції Закону України «Про рекламу» було додано низку специфічних для сфери рекламної діяльності термінів, зокрема, промоцію.

Слід обов'язково звернути увагу на те, що нова редакція Закону України «Про рекламу» вже містила розподіл відповідальності між особами, які є рекламодавцями та рекламорозповсюджувачами.

Завдяки описаним нововведенням, друга редакція Закону України «Про рекламу» перетворилася в більш дієвий інструмент нормативно-правового регулювання сфери рекламної діяльності та була більш адаптованою до реалій вітчизняного рекламного ринку. Проте, описана редакція містила низку недоліків, зокрема, відсутність дефініції «порівняльна реклама», а також норми окремих статей, які потребували суттєвого доопрацювання (зокрема, стосовно реклами виробів з тютюну й алкоголю, а також продукції еротичного характеру).

Наступну редакцію Закону України «Про рекламу» було прийнято за № 1121-IV від 11.07.2003, після чого вона підлягала багаторазовому перегляду, та до неї було включено низку змін.

Зокрема, до ст. 1 «Визначення термінів» було внесено такі зміни:

- розширено зміст терміну «внутрішня реклама», під якою слід розуміти рекламу, яка міститься всередині споруд та будинків, у тому

числі в театрах і кінотеатрах до, під час та після демонстрації вистав, концертів і кінофільмів, а також протягом проведення спортивних змагань у приміщеннях закритого типу, за виключенням торговельних місць (у тому числі палаток, буфетів, кіосків), де може бути розміщена інформація щодо товарів, які безпосередньо реалізуються в даних місцях;

- додано дефініцію «заходи рекламного характеру», під якими маються на увазі дії стосовно розповсюдження рекламної інформації, які орієнтовані на безкоштовне надання споживачам товарних зразків або здійснення обміну однієї кількості чи виду рекламованих товарів та інший;

- наведено трактування знижки як тимчасового зменшення ціни товару, яке надається споживачам;

- розкрито сутність спеціальних виставкових заходів як таких, що реалізуються з орієнтацією просування на ринок товару та таких, що організовано проводяться у визначеному приміщенні або в межах огороженого майданчику (зокрема, в місцях продажу товару) протягом визначених термінів. При цьому зазначено, що спеціальні виставкові заходи призначені для професійної та зацікавленої аудиторії.

Всі вказані вище зміни було затверджено в межах Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реклами” № 145-VI 18.03.2008.

Так, ст. 4 “Авторське право та суміжні права щодо реклами” було перейменовано на “Використання об’єктів авторського права і (або) суміжних прав у рекламі”, а також ст. 5 “Реклама імені або найменування та знаку для товарів і послуг спонсорів” було перейменовано на “Спонсорство”. Тобто, фактично, вони були конкретизовані.

Також необхідно прийняти до уваги те, що в ст. 8 “Загальні вимоги до реклами” було вміщено заборону в торговельній рекламі використовувати чи імітувати зображення Державного Герба України, Державного Прапора України, державних символів інших країн та міжнародних організацій, офіційні назви та ознаки органів державної влади та місцевого самоврядування України, а також звучання Державного Гімну України.

Необхідно також звернути увагу на те, що до ст. 12 “Соціальна реклама” було включено п. 6, який визначив порядок здійснення сплати податку за розміщення соціальної реклами відповідно до Декрету Кабінету Міністрів України “Про місцеві податки і збори” від 20.05.1993 № 56-93, який у перспективі втратив чинність на підставі Податкового кодексу України № 2755-VI від 02.12.2010. При цьому слід зазначити, що п. 2 ст. 12 «Соціальна реклама» більш ранньої редакції Закону України “Про рекламу” № 1121-IV від 11.07.2003 містив норму відносно того, що в соціальній рекламі не може бути присутнє посилання

на визначений товар та на його виробника, на рекламодавця, а також на об'єкти, які є правом інтелектуальної власності, що належать виробнику чи розповсюджувачу соціальної реклами. Проте в подальшій редакції Закону України "Про рекламу" з наступними змінами та доповненнями № 1465-VI від 04.06.2009 до п. 2 ст. 12 «Соціальна реклама» було внесено корективи через наявність виключення в особі громадської організації, яка може бути розповсюджувачем реклами, тоді в соціальній рекламі можуть міститися посилання, вказані вище і, відповідно, з соціальної реклами повинен сплачуватися податок.

Також ст. 13 "Реклама на телебаченні і радіо" відповідно до Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння реалізації виборчих прав громадянами, забезпечення свободи політичних дебатів, неупередженого ставлення засобів масової інформації до кандидатів у депутати, партій (блоків) - суб'єктів виборчого процесу" № 3099-IV від 17.11.2005 з урахуванням змін, внесеними відповідно до Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" від 21.12.2005 № 3253-IV було розширено нормами розміщення політичної реклами. Зокрема, в п. 1 зазначеної статті було вказано, що час, відведений на політичну рекламу протягом виборчого процесу на рекламних каналах спеціалізованого типу не може бути довшим, ніж 20 відсотків від фактичного обсягу мовлення протягом кожної години мовлення. Крім того, до п. 2 зазначеної статті було додано вимогу, яка полягає в тому, що частка рекламної інформації протягом кожної з астрономічних годин фактичного телевізійного мовлення не повинна бути більшою, ніж 20 відсотків, а протягом виборчого процесу не може перевищувати 25 відсотків. Пізніше вказаний Закон втратив чинність на підставі Закону України "Про місцеві вибори" від 14.07.2015 № 595-VIII.

Деякі норми щодо розміщення реклами політичного типу були також зазначені й у ст. 14 "Реклама у друкованих засобах масової інформації". Зокрема, дану статтю було розширено п. 2, в якому було встановлено, що друкована площа, відведена для розміщення політичної реклами, протягом виборчого процесу в друкованих засобах масової інформації, в тому числі тих, що носять рекламний характер, не повинна бути більшою за 20 відсотків від загального обсягу кожного з номерів чи додатків до них.

Зазначена норма не розповсюджувалася на друковані ЗМІ, які були засновані на базі політичних партій, відповідно до Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння реалізації виборчих прав громадянами, забезпечення свободи політичних дебатів, неупередженого ставлення засобів масової інформації до

кандидатів у депутати, партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу” № 3099-IV від 17.11.2005.

Таким чином, вперше норми, що стосуються розміщення політичної реклами, були зазначені в редакції Закону України “Про рекламу” № 1121-IV від 11.07.2003.

На сучасному етапі дані норми містяться в останній редакції Закону України «Про рекламу» зі змінами та доповненнями відповідно до Закону України від 28.12.2015 N 901-VIII.

Відповідно, вимоги, що стосуються розповсюдження політичної реклами, встановлено в ст. 14 «Реклама у друкованих засобах масової інформації» [37].

Також, відповідно до Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реклами” № 145-VI від 18.03.2008 до п. 9 ст. 13 Закону України «Про рекламу» було додано заборону розміщення провайдерами реклами в програмах і передачах іноземних телерадіоорганізацій.

Крім того, згідно Закону України № 145-VI від 18.03.2008 було конкретизовано ст. 21 “Реклама лікарських засобів, медичної техніки, методів профілактики, діагностики, лікування і реабілітації”. Так, до п. 1 зазначеної статті було додано вимогу щодо розміщення в подібній рекламі твердження щодо необхідності отримання консультації лікаря перед вживанням лікарського засобу. Також, відповідно до Закону України “Про внесення зміни до статті 21 Закону України “Про рекламу” № 1465-VI від 04.06.2009 було відкориговано п. 10 ст. 21 Закону України «Про рекламу». Як результат, заборону реклами проведення сеансів лікувального характеру, заходів із застосуванням гіпнозу та інших методів, що чинять безконтактний, психічний або біоенергетичний вплив, було замінено заборонаю рекламування цілительства перед масовою аудиторією. Зокрема, що стосується реклами цілительства, то їй було присвячено п. 12 ст. 21 Закону України “Про рекламу” № 1121-IV від 11.07.2003, в якому зазначено, що розміщення реклами послуг, які відносяться до народної медицини, та осіб, які займаються цілительством, є можливим лише за умови присутності відповідного дозволу на здійснення подібної діяльності. Даний дозвіл повинен видаватися Міністерством охорони здоров'я України чи уповноваженим ним органом, та в цьому дозволі повинні бути номер, дата видання та найменування органу, який його видав. Зазначені норми було додано до Закону України «Про рекламу» також відповідно до Закону України № 1465-VI від 04.06.2009. Таким чином порядок регулювання реклами народної медицини було дещо спрощено. Наразі дані норми діють в останній редакції Закону України «Про рекламу» від 28.12.2015 [37].

Також необхідно прийняти до уваги модернізацію п. 11 ст. 21 Закону України «Про рекламу» відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення застосування методів профілактики, діагностики, лікування, реабілітації та лікарських засобів і заняття народною медициною (цілительством)» № 1033-V від 17.05.2007. Так, в даній статті встановлено, що розміщення рекламної інформації щодо нових методів профілактики, діагностики, реабілітації та лікарських засобів, які перебувають на стадії розгляду в установленому порядку, забороняється.

Низка суттєвих змін стосується і регламентування реклами виробів з тютюну й алкоголю, знаків для товарів і послуг, а також інших об'єктів права інтелектуальної власності, під якими подібні вироби випускаються. Відповідні положення містяться в ст. 22 Закону України «Про рекламу». Так, починаючи з 1 січня 2009 року та 2010 року вступила в силу низка заборон щодо розповсюдження реклами виробів з тютюну й алкоголю, знаків для товарів і послуг, інших об'єктів права інтелектуальної власності, під якими зазначені вироби випускаються, що вказані в п. 1. ст. 22 редакції Закону України «Про рекламу» № 1121-IV від 11.07.2003 зі змінами та доповненнями № 1465-VI (1465-17) від 04.06.2009:

- в усіх друкованих ЗМІ крім видань спеціалізованого характеру;
- в засобах зовнішньої реклами.

Крім того, слід звернути увагу на зміни, що були здійснені відносно п. 3 ст. 22 Закону України «Про рекламу». Так, відповідно до Закону України № 145-VI від 18.03.2008 з п. 3 ст. 22 було виключено абз. 11, який містив заборону щодо додання до реклами алкогольних напоїв, знаків для товарів і послуг, інших об'єктів права інтелектуальної власності, під якими такі напої випускаються, зображень популярних осіб або схвалення ними у прямому чи опосередкованому вигляді процесів тютюнопаління чи вживання алкоголю. Як наслідок, з'явилася суттєва кількість роликів, які демонстрували участь відомих спортсменів в рекламі пива. Як спроба протидії подібним тенденціям до ст. 22 Закону України «Про рекламу» відповідно до Закону України № 145-VI від 18.03.2008 було додано п. 9, який заборонив вміщення в рекламі алкогольних напоїв та пива зображень популярних осіб або схвалення ними в прямому чи опосередкованому вигляді подібної продукції.

Якщо розглянути більш пізню редакцію Закону України «Про рекламу» з подальшими змінами та доповненнями, внесеними відповідно до Закону України «Про внесення зміни до статті 8 Закону України «Про рекламу» щодо встановлення заборони зазначення ціни товарів, робіт та послуг не в грошовій одиниці України» № 5481-VI від 06.11.2012, то слід простежити його подальше вдосконалення.

Слід наголосити на тому, що в наведеній редакції більше уваги було приділено рекламі об'єктів, що будуються, зокрема, до п. 1 ст. 8 "Загальні вимоги до реклами" додано абз. 13 згідно із Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державного регулювання у сфері будівництва житла" № 2367-VI від 29 червня 2010 р. із заборonoю "розповсюджувати рекламу про спорудження житлового будинку з використанням недержавних коштів, залучених від фізичних та юридичних осіб, у тому числі в управління, без набуття / отримання суб'єктами господарської діяльності, що здійснюють його будівництво чи інвестування та / або фінансування, відповідно права власності або користування земельною ділянкою, ліцензії на здійснення будівельної діяльності, дозволу на виконання будівельних робіт чи дозволу / ліцензії на здійснення діяльності з надання фінансових послуг або свідоцтва про реєстрацію випуску цільових облігацій, виконання зобов'язань за якими забезпечується одиницею нерухомості, що споруджується".

Цю ж статтю згідно з Законом України "Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту населення та інформаційного простору від негативного впливу" від 12 січня 2012 р. № 4316-VI було доповнено за допомогою абз. 14, який забороняє рекламу з ворожіння та гадання (у першій редакції Закону України "Про рекламу" від 3 липня 1996 р. № 271/96-ВР ця заборона містилася в ст. 21 "Реклама лікарських засобів, медичної техніки, методів профілактики, діагностики, лікування і реабілітації").

З'явилися і деякі зміни у визначенні вартості розповсюдженої реклами, яка, згідно з Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України" від 2 грудня 2010 р. № 2756-VI, тепер визначається в ст. 27 "виходячи з договірної (контрактної) вартості без урахування суми внесених (нарахованих) податків, зборів (обов'язкових платежів), які встановлені Податковим кодексом України" замість Закону України "Про систему оподаткування" від 25 червня 1991 р. № 1252-XII.

Крім того, доцільно звернути увагу на те, що, згідно з Законом України "Про внесення зміни до статті 8 Закону України "Про рекламу" щодо встановлення заборони зазначення ціни товарів, робіт та послуг не в грошовій одиниці України" від 6 листопада 2012 р. № 5481-VI, до ст. 8 Закону України "Про рекламу" було додано п. 8, в якому чітко зазначено, що "інформація про ціни на товари, тарифи на послуги, наведені у рекламі, яка розміщується чи розповсюджується на території України, зазначається виключно у гривні".

Відбулися зміни і у порядку регулювання розміщення зовнішньої реклами. Зокрема, п. 1 ст. 16 "Зовнішня реклама" був доповнений абз. 3

згідно з Законом України “Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні” від 16 жовтня 2012 р. № 5463-VI. Ці зміни, по-перше, заборонили втручання у форму та зміст зовнішньої реклами під час видачі дозволів на її розміщення. По-друге, регламентували “розміщення зовнішньої реклами у межах смуги відведення автомобільних доріг”, яке повинно проводитися «за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері дорожнього господарства та управління автомобільними дорогами, або їх власниками та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері безпеки дорожнього руху”.

Редакція Закону України “Про рекламу” з останніми змінами і доповненнями від 06.11.2012 № 5481-VI містить і нову специфічну статтю – ст. 24¹ “Реклама послуг із працевлаштування”.

Зокрема, ст. 24¹ в п. 1 чітко формулює заборони щодо дискримінації при працевлаштуванні за будь-якою ознакою. Також забороняється включати до тексту реклами отримання гонорарів, комісійних або інших винагород за сприяння в пошуку роботи та працевлаштуванні (п. 2 ст. 24¹). Крім того, в п. 3 вказаної статті зазначено, що “у разі порушення вимог цієї статті рекламодавець сплачує до Фонду загальнообов’язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття штраф у десятикратному розмірі мінімальної заробітної плати, встановленої законом на момент виявлення порушення”. Всі зазначені частини ст. 24¹ сформовано згідно з Законом України “Про зайнятість населення” від 05.07.2012 р. № 5067-VI.

Було суттєво розширено зміст ст. 25 “Реклама цінних паперів”. Слід зробити акцент на тому, що було додано порядок організації реклами послуг саморегульованих організацій та уповноважених рейтингових агентств окрім реклами послуг професійних учасників фондового ринку (п. 5 ст. 25). Крім того, в п. 6 вказаної статті встановлено термін затвердження реклами цінних паперів та фондового ринку, яку передбачається розповсюдити (п. 6 ст. 25). Останні зміни до цієї статті було внесено згідно з Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо національних комісій, що здійснюють державне регулювання природних монополій, у сфері зв’язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг” від 07.07.2011 р. № 3610-VI.

Відповідно, було введено в дію Закон України “Про охорону прав на зазначення походження товарів” № 752-XIV від 16.06.1999. В даному Законі фактично було усунено помилки, які спостерігалися в процесі розробки Закону України “Про захист прав на знаки для товарів та послуг” № 3689-XII від 15.12.1993. Серед зазначених помилок необхідно

звернути увагу на те, що не було прийнято до уваги використання в торговельних марках найменувань місць походження продуктів, які фактично стали відноситися до брендів.

Поточна редакція Закону України «Про рекламу» враховує директиви Ради Європейського Союзу, практику рекламної діяльності, що мала місце протягом років незалежності України, а також інтереси осіб, які задіяні в рекламному процесі.

Слід зазначити, що в останній редакції закону України «Про рекламу» не визначено чітко його мету, що, в свою чергу, спричиняє низку ускладнень стосовно його тлумачення. Проте, якщо проводити докладний аналіз даного Закону, можна зробити висновок, що його основною метою є забезпечення захисту виробників товарів та послуг від недобросовісної конкуренції з одного боку та недопущення розповсюдження неналежної реклами, яка може ввести споживачів в оману та завдати їм шкоду фізичного чи морального характеру – з другого боку.

Проте, в останній редакції Закону України «Про рекламу» було розподілено відповідальність між рекламодавцями та розповсюджувачами рекламної інформації у відповідності до видів недотримання рекламного законодавства. При цьому слід звернути увагу на те, що виробники реклами були виключені з переліку осіб, яких можна притягнути до відповідальності за недотримання рекламного законодавства враховуючи те, що вони не приймають участі в процесі доведення реклами до споживачів.

Так, увесь обсяг відповідальності за зміст рекламної інформації було покладено на рекламодавця, якому необхідно надавати виробнику реклами підтвердження достовірності інформації щодо рекламованих товарів чи послуг у документальній формі, що, в свою чергу, уможливило притягнення до відповідальності винних в розповсюдженні неналежної реклами осіб у прозорому законодавчо встановленому порядку.

Крім того, в Законі України «Про рекламу» було вперше визначено норми, відповідно до яких забороняється стягнення плати за розміщення зовнішньої реклами. Також стосовно заборон й обмежень щодо її розповсюдження було суттєво зменшено та конкретизовано відповідні підстави. При цьому слід зазначити, що норми ст. 16 «Зовнішня реклама Закону України «Про рекламу» було адаптовано до вимог міжнародної Конвенції про дорожній рух. Зазначені інновації дозволили суттєво обмежити виникнення різнохарактерних зловживань з боку представників місцевої влади відносно видачі дозволів та заборон на розміщення зовнішньої реклами.

Слід звернути увагу на те, що в ст. 26 «Контроль за дотриманням законодавства про рекламу» Закону України «Про рекламу» № 1121-IV

від 11.07.2003 було присутнє розмежування повноважень Державної служби технічного регулювання України й її територіальних представництв щодо накладення штрафів на рекламодавців і розповсюджувачів реклами за недотримання рекламного законодавства в залежності від розміру штрафу. Це уможливило більшу деталізацію та конкретизацію порядку накладення штрафів уповноваженими органами Державної служби технічного регулювання України, і певною мірою дозволило відокремити їх компетенцію в зазначеній сфері від повноважень Антимонопольного комітету України.

У перспективі порядок накладення штрафів за недотримання рекламного законодавства було визначено Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про рекламу» від 26.05.2004 № 693, у п. 2 якої визначено розміри штрафів за недотримання рекламного законодавства відповідно до ст. 27 «Відповідальність за порушення законодавства про рекламу» Закону України «Про рекламу». Так, Постановою було визначено порядок та підстави накладення штрафів за недотримання норм розповсюдження рекламної інформації та її достовірності. Зокрема, в його останній редакції зазначено, що на нинішньому етапі штрафи за недотримання рекламного законодавства уповноважений накладати Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного контролю за дотриманням законодавства про захист прав споживачів. В зазначеній Постанові було визначено механізм реалізації державного контролю в сфері реклами з боку посадових осіб Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики, а також його територіальних представництв у сфері захисту прав споживачів за дотриманням законодавчо встановлених вимог щодо рекламної діяльності (наразі функції зазначеного Комітету виконує Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів). Так, в зазначеній Постанові було встановлено порядок і терміни розгляду Державним комітетом України з питань технічного регулювання та споживчої політики і його територіальними представництвами справ, що стосувалися недотримань рекламного законодавства, за виключенням тих, що відносилися виключно до компетенції Антимонопольного комітету, та тих, що підлягали регулюванню нормативно-правовими актами стосовно питань авторського права та суміжних прав.

Якщо в цілому аналізувати Закон України «Про рекламу», то можна зазначити, що в ньому застосовується комплексний підхід до паралельного регулювання питань захисту споживчих прав від негативного впливу неналежної реклами та захисту підприємців від недобросовісної реклами. Крім того, в ньому було здійснено конкретизацію та розширення понятійного апарату, а також змістовно

розкрито сутність загальних вимог щодо здійснення рекламної діяльності та рекламування визначених видів товарів та послуг.

Проте необхідно зазначити, що в Законі України "Про рекламу" досі присутні неузгодженості з іншими нормативно-правовими актами, в яких містяться вимоги щодо регулювання в сфері рекламної діяльності. Тому, незважаючи на наведені вдосконалення Закону України «Про рекламу», формування нормативно-правового механізму державного регулювання в сфері рекламної діяльності в Україні не обмежилось даним документом і потребувало подальшого розвитку.

Так, суттєве значення в процесі розвитку нормативно-правового механізму державного регулювання в сфері рекламної діяльності відігравала Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Раду з питань реклами» № 2016 від 26.12.2003. В даній Постанові було встановлено правовий статус Ради з питань реклами. При цьому під Радою з питань реклами потрібно було розуміти систематично функціонуючий державний орган консультативно-дорадчого типу, сформований з метою забезпечення координації діяльності міністерств, органів виконавчої влади центрального та місцевого рівня, а також суб'єктів ринку реклами. Крім того, в даній Постанові було визначено ключові завдання Ради та порядок їх реалізації. Додання в національне рекламне законодавство подібних вимог повинно було сприяти координації дій органів виконавчої влади відносно контролю за дотриманням рекламного законодавства та розробки рекламних програм на державному рівні, формуванню держзамовлення на продукцію рекламного характеру, а також застосуванню заходів для забезпечення органів виконавчої влади необхідною оперативною й об'єктивною інформацією щодо нововведень у рекламному законодавстві. Проте, в перспективі зазначене Положення трансформувалося відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України "Питання Координаційної ради з питань захисту прав споживачів" від 28.03.2007 № 555, яку, в свою чергу, згодом було ліквідовано відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 02.06.2010 № 397.

Слід також звернути увагу на роль і місце підзаконних нормативних актів в процесах державного регулювання рекламної діяльності. Так, серед подібних державних документів важливе місце посідає Наказ Державного комітету стандартизації, метрології та сертифікації України «Про затвердження актів перевірок дотримання законодавства про захист прав споживачів, про рекламу, відповідної постанови та рішень» № 679 від 27.02.2000, яким було встановлено єдині форми постанов, рішень й актів, призначених для територіальних представництв державного органу у справах захисту прав споживачів. До зазначених документів відносилися такі:

- акт перевірки дотримання рекламного законодавства;
- рішення щодо накладення штрафу за недотримання рекламного законодавства;
- рішення щодо заборони (публічного спростування, коригування) реклами;
- рішення про призначення експертизи (у справі стосовно недотримання рекламного законодавства);
- рішення щодо результатів перегляду справи про недотримання рекламного законодавства.

Уведення в дію описаних вимог формувало сприятливі умови для єдності правил та процедури проведення й оформлення перевірок відносно дотримання вимог рекламного законодавства.

Важливе місце в нормативно-правовому механізмі державного регулювання в сфері рекламної діяльності відводиться документам, затвердженим іншими органами виконавчої влади, зокрема, такими, як:

- накази Міністерства охорони здоров'я України;
- положення й інструкції Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів;
- розпорядження Антимонопольного комітету України;
- розпорядження Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;
- листи та роз'яснення Вищого Господарського Суду України.

Зміст зазначених нормативно-правових актів орієнтований на конкретизацію та реалізацію завдань, визначених у Законі України «Про рекламу» та постановах Кабінету Міністрів України стосовно сфери рекламної діяльності.

Таким чином, аналіз нормативно-правових актів держави безпосереднього регулювання рекламних відносин дав змогу визначити, що вони не можуть повністю врахувати всі особливості різнохарактерних видів реклами та методів рекламування і, відповідно, потребують суттєвої конкретизації, що на сучасному етапі здійснюється через низку підзаконних нормативних актів. Відповідно, існує можливість розподілу всієї нормативно-правової бази стосовно регулювання відносин в сфері реклами між двома групами: ключові та допоміжні.

Дослідження усієї сукупності нормативно-правової бази державного регулювання рекламної діяльності в Україні дозволило виявити той факт, що вона є надто складною і потребує значного спрощення. В кінцевому випадку це перешкоджає формуванню сталого механізму нормативно-правового регулювання державою відносин в сфері реклами.

Таким чином, за результатами діагностики нормативно-правового механізму державного регулювання рекламної діяльності в Україні було сформовано такі висновки:

- нинішня діюча система актів нормативно-правового регулювання рекламної діяльності в Україні у вигляді сукупності законодавчих та підзаконних актів держави є надто складною;
- з метою спрощення цієї системи в науковій літературі було реалізовано спроби систематизації законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів держави у межах категорій “універсальної” та прямої дії щодо регулювання рекламної діяльності;
- на сучасному етапі відсутня систематизація законодавчих та підзаконних нормативних актів держави щодо регулювання рекламної діяльності відповідно до змісту рекламних звернень;
- протягом терміну незалежності України деякі нормативні акти держави, що мають безпосереднє відношення до рекламної сфери, суттєво видозмінилися;
- внаслідок недосконалості нормативно-правової бази щодо регулювання рекламної діяльності України було введено в дію базовий в цій сфері Закон України “Про рекламу”, який узагальнив існуючі та започаткував нові вимоги, спрямовані на регулювання відносин, що виникають у процесі виробництва, розповсюдження та споживання реклами;
- Закон України “Про рекламу” мав ряд неузгодженостей з іншими актами держави, які містять норми щодо регулювання рекламної діяльності, отже, його первісна редакція не надавала можливості задовольняти потреби законодавчого регулювання рекламної діяльності в повному обсязі, тому в перспективі до Закону було додано велику кількість змін і доповнень, а також конкретизовано його вимоги в підзаконних актах.

2.3. Застосування організаційного механізму державного управління рекламною діяльністю у контексті соціально-економічного розвитку регіону

Одним із необхідних елементів державного впливу на розвиток сфери рекламної діяльності є відповідний організаційний механізм, представлений у вигляді системи державних органів.

Відповідно до ст. 26 «Контроль за дотриманням законодавства про рекламу» Закону України «Про рекламу» в якості суб'єктів державного регулювання рекламної діяльності виступають органи державної виконавчої влади, наділені відповідними компетенціями. Проте підзаконні нормативні акти, прийняті на конкретизацію цього Закону, передбачають подібні компетенції й для інших органів виконавчої влади незважаючи на те, що вони стосуються визначених видів товарів і послуг чи окремого виду реклами [37].

При цьому необхідно звернути увагу на те, що деякі органи виконавчої влади були згодом виключені з системи державних органів, що здійснюють регулювання рекламної діяльності, зокрема, стосовно визначення порядку розповсюдження рекламної інформації.

Суб'єктами контролю рекламної діяльності відповідно до ст. 26 Закону України «Про рекламу» від 3 липня 1996 року № 270/96-ВР в його першій редакції були такі:

- Державна служба технічного регулювання – щодо захисту прав споживачів;

- Антимонопольний комітет України – щодо дотримання законодавства про захист економічної конкуренції;

- Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення – щодо телерадіоорганізацій усіх форм власності.

Зокрема, до компетенцій Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів відносяться такі:

- здійснення контролю за дотриманням законодавчо встановлених вимог щодо рекламної діяльності відносно захисту прав споживачів з боку рекламодавців, виробників та розповсюджувачів рекламної інформації вимог законодавства про рекламу;

- забезпечення захисту споживачів від фактів недотримання законодавчо встановлених вимог щодо рекламної діяльності з боку рекламодавців, виробників та розповсюджувачів рекламної інформації;

- застосування передбачених законодавством впливових заходів відносно рекламодавців, виробників та розповсюджувачів рекламної інформації, якими не дотримуються відповідні вимоги щодо рекламної діяльності;

- подання до суду позовів стосовно захисту прав споживачів від фактів завдання їм моральної, матеріальної чи фізичної шкоди від неналежної реклами.

Виходячи з цього, доцільно визначити ключові напрями державного регулювання в сфері рекламної діяльності з боку Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів:

- здійснення контролю щодо порядку виготовлення та розповсюдження забороненої законом реклами;

- здійснення контролю щодо дотримання законодавчо встановлених вимог відносно змістовного наповнення та достовірності рекламної інформації;

- здійснення контролю за розповсюдженням законодавчо забороненої реклами.

Якщо проводити аналіз Наказу Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики “Про затвердження Положення про управління у справах захисту прав споживачів в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі” № 229 від 23 липня 2009 р. (який згодом втратив чинність на підставі Наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі “Про затвердження Положення про інспекції з питань захисту прав споживачів в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі” № 206 від 09.11.2011), є можливість виділити відповідні функції зазначеної Інспекції:

- перевірка дотримання законодавчо встановлених вимог щодо рекламної діяльності з боку рекламодавців, виробників і розповсюджувачів реклами;

- застосування заходів щодо відправлення до суду позовів, що стосуються заборони чи публічного спростування неналежної реклами та її публічного спростування (при цьому необхідно зазначити, що, відповідно до початкової редакції Закону України «Про рекламу», до компетенції органів Державної служби технічного регулювання України відносилось безпосереднє прийняття відповідних рішень);

- прийняття участі в роботі технічних комітетів, координаційних рад художньо-технічної орієнтації, комісій щодо проведення атестацій та дегустацій, а також в інших заходах, що стосуються визначення якості рекламованих товарів та послуг;

- облік зафіксованих фактів недотримань рекламного законодавства;

- аналіз причин виникнення недотримань рекламного законодавства, що порушують споживчі права;

- узагальнення результатів перевірок і доповідь про них до обласних, міських державних адміністрацій; повідомлення зацікавлених установ та організацій про стан дотримання законодавчо встановлених вимог щодо здійснення рекламної діяльності з боку рекламодавців, виробників та розповсюджувачів рекламної інформації; надання рекомендацій відносно усунення виявлених недотримань;

- передача матеріалів, що містять інформацію про результати проведених перевірок відповідно випадків недотримання норм рекламного законодавства та зловживань в сфері рекламної діяльності;

- сумісне розроблення і реалізація заходів, орієнтованих на захист споживчих прав у сфері рекламної діяльності, з зацікавленими органами виконавчої влади на державному та місцевому рівнях;
- розгляд громадських заяв, пропозицій і скарг в межах компетенції територіальних представництв органів виконавчої влади;
- надання консультацій споживачам щодо використання рекламного законодавства.

Враховуючи наведені функції та завдання Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів слід зазначити, що об'єктом контролю зазначеного органу виконавчої влади в сфері рекламної діяльності є функціонування осіб, які є рекламодавцями, виробниками та розповсюджувачами рекламної інформації відносно забезпечення захисту споживачів від фактів недотримань рекламного законодавства.

Якщо прийняти до уваги зміст ст. 26 Закону України «Про рекламу» та норм Указу Президента України «Питання Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики» № 225/2003 від 18 березня 2003 р. (який згодом втратив чинність на підставі Указу Президента України «Про Положення про Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів» № 465/2011 від 13.04.2011), слід зауважити, що Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів, а також її територіальні представництва мають право контролювати процес дотримання законодавчо встановлених вимог щодо рекламної діяльності з боку рекламодавців, виробників, та розповсюджувачів рекламної інформації виключно стосовно питань захисту прав споживачів [83].

Що стосується Антимонопольного комітету України, то, як визначено у п. 1 ст. 3 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» від 13 липня 2000 р. № 1907-III, основною метою його діяльності є здійснення державного контролю за дотриманням законодавчо встановлених вимог щодо захисту економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарської діяльності перед законом та першочерговим прийняттям до уваги прав споживачів, а також фіксація, припинення на ліквідація негативних наслідків, спричинених випадками порушення норм державних документів щодо захисту економічної конкуренції. Відповідно, зазначене завдання та його виконання тісно пов'язане зі здійсненням державного контролю за випадками недотримання рекламного законодавства стосовно захисту економічної конкуренції [21].

Так, у ч. 2 ст. 26 «Контроль за дотриманням законодавства про рекламу» Закону України «Про рекламу» передбачений державний контроль з боку Антимонопольного комітету України за дотриманням

законодавчо встановлених вимог щодо захисту економічної конкуренції в сфері рекламної діяльності.

Зокрема, серед напрямів здійснення цього контролю слід визначити такі:

- здійснення контролю за дотриманням законодавчо встановлених вимог щодо захисту економічної конкуренції враховуючи засади рівності учасників рекламного ринку перед законом та першочергового врахування прав споживачів;

- здійснення контролю за діями, що орієнтовані на отримання конкурентних переваг через: використання ділової репутації іншого виробника; дискредитацію конкурента; введення в оману, перебільшення власних переваг,

- контроль процесів, що пов'язані з розповсюдженням інформації в неповному форматі;

- контроль діяльності, пов'язаної з розміщенням неправомірної реклами порівняльного типу.

В процесі реалізації завдань відносно контролю рекламної діяльності, Антимонопольний комітет України уповноважений:

- запобігати, фіксувати та припиняти недотримання законодавчо встановлених вимог щодо захисту економічної конкуренції операторами рекламного ринку;

- створювати сприятливі умови для розвитку добросовісної конкуренції серед учасників ринку реклами.

При цьому необхідно звернути увагу на наявність дублювання контрольних функцій Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів й Антимонопольного комітету України стосовно сфери рекламної діяльності. Зокрема, до подібних дублюючих функцій відносяться такі:

- забезпечення захисту від недотримань законодавчо встановлених вимог в сфері рекламної діяльності;

- припинення реклами недобросовісного характеру та запобігання випадкам її розповсюдження, що, в свою чергу може ввести споживачів в оману та завдати їм шкоди фізичного, матеріального чи морального характеру, а також порушити норми суспільної моралі.

Відносно Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення слід зазначити, що вона, відповідно до ст. 17 Закону України «Про Національну раду з питань телебачення і радіомовлення» від № 538/97-ВР 23 вересня 1997 р. здійснює в сфері реклами:

- контроль за дотриманням телерадіоорганізаціями-ліцензіатами законодавчо встановлених вимог щодо розміщення рекламної та спонсорської інформації в межах трансляції телерадіопрограм;

- загальний моніторинг діяльності телерадіоорганізацій стосовно дотримання норм рекламного законодавства;

- визначення граничних розмірів розцінок за рекламу, що підлягає розповсюдженню на телерадіоканалах загальнонаціонального масштабу за погодженням з Міністерством фінансів України [72].

В цілому, в межах, визначених Законом України “Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення” № 538/97-ВР від 23 вересня 1997 р., Національною радою реалізується низка функцій державного регулювання в сфері рекламної діяльності, що, в свою чергу, надає їй можливість реалізації наглядово-моніторингових повноважень.

В цілому, доцільно визначити в контрольній діяльності Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення такі напрями діяльності відносно контролю процесів розміщення та розповсюдження реклами на телерадіоканалах:

- здійснення нагляду за дотриманням телерадіоорганізаціями законодавчо встановлених вимог в сфері рекламної діяльності, який стосується отримання й аналізу даних щодо діяльності об'єктів нагляду. Відповідно, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення уповноважена вимагати надання документів, що можуть являти собою довідки, звіти, інші документи; отримувати пояснення; здійснювати перевірки щодо порядку виготовлення, розміщення та розповсюдження рекламної інформації на телерадіостанціях;

- системний моніторинг діяльності телерадіоорганізацій відносно дотримання ними рекламного законодавства;

- застосування примусових заходів, зокрема, подання Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення до суду справ щодо анулювання ліцензій на мовлення або скасування державної реєстрації провайдера програмної послуги;

- звернення до Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів чи її територіальних представництв з поданням у випадках фіксації недотримань телерадіоорганізаціями вимог рекламного законодавства.

Таким чином, враховуючи особливості законодавчих норм щодо регламентування діяльності Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення слід зазначити, що ключовим інструментом у виконанні її наглядових повноважень є здійснення моніторингу телерадіопрограм через їх перегляд чи прослуховування.

Виходячи з цього, Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення в сфері рекламної діяльності здійснюється лише нагляд за дотриманням операторами рекламного ринку законодавчо встановлених вимог. Враховуючи це, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення не має права втручатися в

безпосередню діяльність провайдерів програмних послуг, проте уповноважена проводити перевірки стосовно дотримання ними норм рекламного законодавства та звертатися до Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів чи Антимонопольного комітету України у випадках фіксації таких недотримань.

Контроль рекламної діяльності у межах своєї компетенції здійснюють також органи, які не були зазначені в першій редакції Закону України «Про рекламу» від 3 липня 1996 року № 270/96-ВР:

- Національний банк України [73];
- Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку [71];
- Державна податкова адміністрація України;
- Державний комітет телебачення і радіомовлення України [17];
- правоохоронні органи.

Однак слід зазначити, що представники наведеного переліку державних органів входили до складу Ради з питань реклами, сформованої відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про Раду з питань реклами» № 2016 від 26 грудня 2003 р.

Крім того, в редакції Закону України „Про рекламу” № 1121-IV (1121-15) від 11.07.2003 із останніми змінами, внесеними згідно з Законом України № 1465-VI (1465-17) від 04.06.2009 у ст. 26 вже містить серед контролюючих органів Міністерство фінансів України – щодо реклами державних цінних паперів та Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку – щодо реклами на фондовому ринку.

Також слід звернути увагу на редакцію Закону України “Про рекламу” із змінами і доповненнями, останнє з яких було внесено 6 листопада 2012 року під № 5481-VI. Зокрема, в цій редакції серед контролюючих органів в ст. 26 зазначені такі:

- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів, - щодо захисту прав споживачів реклами;
- Антимонопольний комітет України – щодо дотримання законодавства про захист економічної конкуренції;
- Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення – щодо телерадіоорганізацій усіх форм власності;
- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику, - щодо реклами державних цінних паперів;
- Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку - щодо реклами на фондовому ринку;
- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах будівництва, архітектури, – щодо спорудження житлового будинку;

- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про зайнятість населення, – щодо реклами про вакансії (прийом на роботу).

Таким чином, спостерігаються деякі зміни у формулюванні найменувань контролюючих органів щодо реклами на фондовому ринку та реклами цінних паперів – замість Міністерства фінансів України та Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку зазначені центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику та Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку відповідно.

Також в перелік контролюючих органів було включено контролюючий орган стосовно реклами про вакансії – центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про зайнятість населення. Крім того, слід звернути увагу на додання контролюючого органу щодо реклами об'єктів будівництва у зв'язку з появою ст. 25¹ “Реклама об'єктів будівництва” в редакції Закону України “Про рекламу” в редакції від 11 липня 2003 р. № 1121-IV із змінами і доповненнями, останнє з яких було внесено 4 червня 2009 р. під № 1465-VI.

Особливу увагу слід акцентувати на тому, що ч. 4 ст. 26, що стосувалася Ради з питань реклами, було виключено (згідно із Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів” від 16.10.2012 р. № 5463-VI).

Доцільно також звернути увагу на те, що контрольні повноваження зазначених вище органів в п. 2 ст. 26 редакції Закону України “Про рекламу” із змінами і доповненнями, останнє з яких було внесено 23 грудня 2015 року під № 901-VIII було розширено, зокрема, контролюючі органи мають право:

- вимагати від рекламодавців, виробників та розповсюджувачів реклами усунення виявлених недотримань рекламного законодавства;
- вимагати припинення дій, що чинять шкоду проведенню державного контролю;
- надавати приписи, що є обов'язковими до виконання рекламодавцями, виробниками та розповсюджувачами рекламної інформації стосовно усунення недотримань рекламного законодавства;
- приймати рішення про визнання реклами недобросовісною, прихованою, про визнання порівняння в рекламі неправомірним з одночасним зупиненням її розповсюдження.

Деякі функції та повноваження стосовно контролю діяльності в сфері реклами властиві також Національному банку України. Так, у ст. 54 Закону України «Про Банки і банківську діяльність» № 2121-III від 7 грудня 2000 р. міститься заборона щодо поширення банками рекламної інформації в будь-якій формі, якщо в ній присутні неправдиві дані щодо їх функціонування. Крім того, в даній статті передбачено можливість застосування Національним банком України впливових заходів по відношенню до інших банків чи осіб, які не дотримуються встановлених вимог. Дещо подібна норма присутня в ст. 11 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» № 2664-III від 12 липня 2001 р. Зокрема, зазначена норма стосується заборони фінансовим установам заборонено розповсюджувати в будь-якій формі рекламну інформацію, в якій присутні неправдиві дані відносно їх функціонування [22].

Крім повноважень центральних органів виконавчої влади необхідно також звернути увагу на повноваження її місцевих органів відносно здійснення контролю в сфері рекламної діяльності. Зокрема, до вказаних повноважень відносяться такі:

- проведення перевірок дотримання та відповідності розміщення рекламної інформації законодавчо встановленим вимогам та технічним нормам;
- проведення перевірок місць розміщення засобів розповсюдження рекламної інформації, вказаних в заяві на предмет присутності на дане місце пріоритету з боку іншого заявника чи присутності дозволу поширення реклами в заявленому місці;
- представлення територіальними представництвами спеціально уповноважених центральних органів виконавчої влади у сфері захисту прав відомостей щодо недотримань законодавчо встановлених вимог про розповсюдження рекламної інформації.

В цілому, слід звернути увагу на те, що наукова література містить групування органів державної виконавчої влади стосовно контролю в сфері рекламної діяльності між двома видами: загальним та галузевим.

Зокрема, органами загального контролю в сфері рекламної діяльності є Антимонопольний комітет України та Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів, які здійснюють контроль за дотриманням вимог, встановлених в ключовому Законі України «Про рекламу». В якості критерію органів державного контролю до даної групи необхідно відзначити галузь правового регулювання рекламної діяльності. Зазначені суб'єкти загального контролю здійснюють його відносно дотримання принципів законності, точності та достовірності реклами незалежно від сфери її реалізації, а також типів рекламодавця,

споживача, рекламованих товарів чи послуг, тому їх компетенції і коло питань, які вони розглядають, повинні бути чітко визначені.

До органів галузевого контролю в сфері рекламної діяльності слід відносити такі:

- Міністерство охорони здоров'я України – щодо реклами спеціальних харчових продуктів, а також лікарських засобів;
- Національна Рада України з питань телебачення і радіомовлення – щодо контролю розповсюдження реклами на телерадіоорганізаціях усіх форм власності;
- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику – щодо реклами державних цінних паперів;
- Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку – щодо реклами на фондовому ринку;
- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах будівництва, архітектури, – щодо реклами спорудження житлового будинку;
- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про зайнятість населення, – щодо реклами про вакансії;
- органи місцевого самоврядування – щодо контролю за зовнішньою рекламою та рекламою на транспорті.

Зазначений перелік органів державної влади стосовно галузевого контролю в сфері рекламної діяльності не можна вважати вичерпним виходячи з того, що рекламному ринку притаманний систематичний розвиток, тому на сучасному етапі надто актуальним є проблема здійснення контролю інноваційних видів реклами, зокрема, Інтернет-реклами.

При цьому необхідно відмітити, що народним депутатом України Уколовим В. О. було запропоновано проект Закону України “Про Інтернет рекламу” від 8 вересня 2008 р. № 3126. Проте, цей законопроект було відхилено.

В контексті функціонування організаційного механізму державного впливу на розвиток сфери рекламної діяльності необхідно також розглянути форми і методи державного контролю рекламної діяльності.

Державний контроль рекламної діяльності забезпечує своєчасність коригування функціонування державних органів стосовно регулювання діяльності в сфері реклами виходячи з того, що в процесі державного контролю відбувається отримання даних відносно стану та тенденцій розвитку рекламного ринку; фіксуються недотримання законодавчо встановлених норм та вимог, зазначених в управлінських рішеннях.

Слід зазначити, що сутність дефініції «контроль за дотриманням рекламного законодавства» не підлягало комплексному розгляду в

працях вітчизняних та зарубіжних дослідників. При цьому необхідно звернути увагу на те, що деякі вчені пропонують вважати контроль за дотриманням рекламного законодавства в якості однієї з форм державного управління в сфері рекламної діяльності. Тобто фактично в даному контексті визначається правова природа контролю рекламної діяльності, однак його сутнісна характеристика в подібному трактуванні не може бути повною, оскільки в подібній дефініції відсутні об'єкт, зміст та види контролю.

Слід зазначити, що в ст. 26 нині діючого Закону України «Про рекламу», присутній термін «контроль за дотриманням рекламного законодавства», однак в зазначеній статті вказано тільки суб'єкти цього контролю. Відповідно, необхідно звернути увагу на той факт, що в Законі відсутнє безпосереднє поняття контролю за дотриманням рекламного законодавства, а також його мета, сфера застосування, напрямки, форми, види тощо.

Що стосується завдань держави, яка виступає як суб'єкт контролю в будь-якій сфері соціально-економічних відносин, то вони ґрунтуються на меті контролю. Якщо аналізувати її сутність, можна зазначити, що вона полягає в забезпеченні дотримання законодавчо встановлених вимог щодо здійснення рекламної діяльності з боку учасників рекламних відносин.

Необхідно також зауважити, що вітчизняне законодавство та спеціалізована література не містять такого поняття, як об'єкти контролю в сфері рекламної діяльності. Виходячи з цього, Л.А. Микитенко пропонує в якості цих об'єктів вважати діяльність учасників рекламних відносин, результати їх функціонування у вигляді замовлення, виготовлення та розміщення рекламної інформації, а також загальний стан ринку реклами як сукупної діяльності всіх його операторів.

Що стосується предмету контролю в сфері рекламної діяльності, то Л. А. Микитенко пропонує вважати ним різнохарактерні аспекти функціонування чи стану суб'єкту, що є підконтрольним (зокрема, учасників рекламних відносин, а також посадових осіб і співробітників рекламних агентств). Виходячи з цього, предметом контролю рекламної діяльності можуть бути індикатори, які дозволяють перевірити та визначити обсяг і змістовне наповнення даних, які отримує суб'єкт контролю. Для прикладу можна зазначити, що замовлення на розповсюдження законодавчо забороненої або недостовірної рекламної інформації може бути використане для здійснення контролю через перевірку таких документів, як угода на виготовлення та розповсюдження реклами, платіжне доручення про сплату податку з реклами, сертифікат відповідності товару, ліцензія [61].

При цьому необхідно зауважити, що будь-яка діяльність контрольного характеру передбачає застосування суб'єктом контролю визначених способів і методів отримання інформації щодо:

- діяльності підконтрольних суб'єктів;
- фіксації відхилень від нормованих параметрів;
- здійснення коригуючого впливу.

В кінцевому результаті застосування описаних способів і методів втілюється у визначених діях суб'єктів чи об'єктів контролю.

Сучасна наука містить поглиблене дослідження методів і форм державного контролю, який є однією з функцій державного управління. Під методом державного управління традиційно розуміють сукупність способів та прийомів прямого і цілеспрямованого впливу органів державного управління в особі посадовців на об'єкти управління, що їм підпорядковуються. Під формою державного управління розуміється зовнішній вияв визначених дій, які реалізуються органами державного управління для ефективного виконання завдань, поставлених перед ними.

Виходячи з того, що державний контроль являє собою функцію державного управління, описані дефініції можуть з визначеними уточненнями бути основою методів та форм державного контролю в сфері рекламної діяльності.

Враховуючи вищезазначене, є сенс розглянути методи та форми державного контролю в сфері рекламної діяльності, ґрунтуючись на змістовній характеристиці методів контролю як сукупності способів та прийомів отримання даних щодо стану та особливостей функціонування підконтрольного суб'єкта. В якості форми контролю слід розуміти спосіб зовнішнього вираження діяльності контрольного характеру в тих межах, що передбачені правовими нормами.

З метою здійснення контролю діяльності учасників рекламного ринку уповноважені суб'єкти контролю можуть застосовувати достатньо широкий набір різнохарактерних методів.

Однак враховуючи те, що ефективність контролю в сфері рекламної діяльності залежить від визначених процедур і дій, які вживаються суб'єктами контролю, особливо важливу роль відіграє питання визначення форм контролю рекламної діяльності.

При цьому необхідно прийняти до уваги, що в діючому Законі України «Про рекламу», зокрема, в його ст. 26, яка регламентує порядок контролю рекламних відносин та визначає відповідні контрольні органи, відсутнє визначення форм контролю. Порядок проведення контрольних процедур стосовно сфери рекламної діяльності визначено в підзаконних нормативних актах.

При цьому, якщо проводити аналіз вітчизняного рекламного законодавства, зокрема, нормативно-правових актів, які прямо чи опосередковано стосуються сфери рекламної діяльності, то доцільно відмітити такі особливості:

- форми контролю рекламної діяльності регламентовано в підзаконних нормативно-правових актах (наприклад, умови та процедура отримання дозволу на розміщення зовнішньої реклами регламентовані в Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами» № 2067 від 29.12.2003. Ще одним прикладом є порядок накладення штрафів за недотримання рекламного законодавства, який регламентований Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про рекламу» № 693 від 26.05.2004 [68];

- деякі форми контролю рекламної діяльності передбачені виключно підзаконними нормативними актами. Як приклад необхідно зазначити Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження нормативних актів з питань реклами лікарських засобів» № 177 від 10.06.1997, в якому регламентовано порядок погодження інформації, яку може містити реклама лікарських засобів для дітей і підлітків. Крім того, в даному Наказі встановлено порядок видачі дозволу на розповсюдження реклами лікарських засобів для дітей і підлітків.

При цьому необхідно врахувати, що державний контроль рекламної діяльності може здійснюватися відносно різних напрямів. Що стосується особливостей форм державного контролю рекламної діяльності, то найбільш яскраво вони проявляються при класифікацію відповідно до часової ознаки на такі види:

- попередній;
- поточний (оперативний);
- наступний (майбутній).

Зокрема, попередній контроль рекламної діяльності проводиться до початку розробки прогнозів та прийняття відповідних рішень щодо розміщення рекламної інформації з метою недопущення випадків поширення недобросовісної реклами, яка може завдати моральну чи фізичну шкоду споживачам, через попереднє погодження її змісту з суб'єктами контролю та надання ними рекомендацій щодо запобігання недотримань рекламного законодавства.

При цьому проведення попереднього контролю рекламної діяльності проводиться в такій послідовності:

- видача дозволу на розміщення зовнішньої реклами місцевими органами виконавчої влади;
- погодження дозволу на розміщення зовнішньої реклами з Управлінням безпеки дорожнього руху відносно встановлення рекламних

конструкцій на перехрестях, поряд з дорожніми знаками, світлофорами, пішохідними переходами та зупинками транспорту загального користування, а також погодження з відповідним органом виконавчої влади центрального чи місцевого рівня у сфері охорони культурної спадщини, власником інженерних комунікацій;

- погодження інформації рекламного характеру та видача дозволу на розповсюдження реклами лікарських засобів для дітей і підлітків та харчових продуктів, призначених для спеціального дієтичного споживання, а також харчових продуктів функціонального призначення з Міністерством охорони здоров'я України.

При цьому слід зазначити, що застосування наведених форм контролю уможливають його здійснення в тих випадках, коли учасник рекламної діяльності ще тільки планує реалізувати визначені дії:

- замовлення;
- розповсюдження;
- розміщення рекламної інформації, яка, можливо, порушує вимоги рекламного законодавства.

Виходячи з цього, окремого дослідження потребує кожна із форм попереднього контролю, ключовою з яких є видача дозволів на розповсюдження рекламної інформації. Найбільшої уваги в цьому контексті заслуговує видача дозволів на розміщення зовнішньої реклами. Відповідно до п. 1 ст. 16 “Зовнішня реклама” Закону України «Про рекламу» розміщення реклами в населених пунктах може бути здійснено на підставі дозволів, які видаються виконавчими органами міського, сільського та селищного рівня. Порядок видачі подібних дозволів, а також вимоги, яким повинні відповідати заявник та реклама для його отримання, встановлені в Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами» № 2067 від 29.12.2003 [156]. При цьому виконавчі органи рад міського, селищного та сільського рівня відіграють роль дозвільних органів, які на підставі законодавчо встановлених вимог здійснюють видачу дозволів щодо розміщення зовнішньої реклами. Проте забороняється втручатися у зміст та форму зовнішньої реклами в процесі надання дозволу на її розповсюдження. Виходячи з цього, форма та зміст зовнішньої реклами на можуть бути підставою для відмови у видачі дозволу на її розміщення. Відповідно, видача подібного дозволу не може викликати зміну форми та змісту зовнішньої реклами. Згідно з абз. 3 п. 2 Типових правил дозвіл на розміщення зовнішньої реклами під дозволом на розміщення зовнішньої реклами слід розуміти документ, що відповідає встановленій формі, виданий особі, яка займається розповсюдженням зовнішньої реклами, відповідно до рішення виконавчого органу ради міського, селищного чи сільського рівня, який надає право на розміщення зовнішньої реклами

протягом визначеного терміну у визначеному місці. Відповідно, виконавчим органом здійснюється перевірка місця розміщення рекламного засобу, вказаного в заяві, на предмет наявності на це місце пріоритету з боку іншого заявника, а також здійснюється перевірка комплектності необхідних документів та дотримання вимог до їх оформлення. Крім того, визначаються зацікавлені органи (особи), з якими необхідно погодити дозвіл.

Що стосується заборони органам, до повноважень яких відноситься видача дозволів на розміщення зовнішньої реклами, втручатися у форму і зміст рекламної інформації, то в цьому контексті необхідно пояснити, що вона спричинена наявністю розподілу повноважень державних органів відносно здійснення контролю у сфері рекламної діяльності.

Необхідно також прийняти до уваги, що стягнення плати за видачу дозволу на розміщення зовнішньої реклами забороняється.

Також доцільного зазначити, що існує спеціальний порядок погодження дозволу на розміщення зовнішньої реклами з власником місця або уповноваженим ним органом і спеціально уповноваженим органом з питань містобудування та архітектури.

У визначених ситуаціях у відповідності до вимог робочого органу ради міського, селищного чи сільського рівня, який може бути утвореним у вигляді відділу, управління чи бути представленим в особі уповноваженої установи чи організації, дозвіл на розміщення зовнішньої реклами необхідно погоджувати з:

- Управлінням безпеки дорожнього руху – у випадках розміщення зовнішньої реклами біля перехресть, поряд з дорожніми знаками, світлофорами, пішохідними переходами та зупинками транспорту загального користування;

- відповідним органом виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини та об'єктів природно-заповідного фонду центрального чи місцевого рівня – у випадках розміщення зовнішньої реклами на об'єктах, що являють собою пам'ятки історії та архітектури, в межах зон охорони таких пам'яток і в межах об'єктів, що належать до природно-заповідного фонду;

- власником інженерних комунікацій – у випадках розміщення зовнішньої реклами в межах охоронних зон цих комунікацій.

При цьому необхідно прийняти до уваги, що система нині діючих нормативно-правових актів передбачає наявність вичерпного переліку органів та осіб, з якими необхідно погоджувати дозвіл на розміщення зовнішньої реклами.

До форм попереднього контролю рекламної діяльності також відноситься погодження інформації, яка може міститися в рекламі лікарських засобів для дітей і підлітків, та видача відповідного дозволу.

Так, згідно Наказу Міністерства охорони здоров'я України «Порядок погодження інформації, яка може міститися в рекламі лікарських засобів для дітей і підлітків, та видачі дозволу на рекламування лікарських засобів для дітей і підлітків» № 177 від 10 червня 1997 р. здійснення реклами лікарських засобів для дітей і підлітків могло бути реалізовано виключно відповідно до дозволу Міністерства охорони здоров'я України після проведення попередньої експертизи і погодження інформації рекламного характеру з боку спеціалістів Фармакологічного комітету Міністерства охорони здоров'я України. Рішення відносно погодження змісту рекламної інформації приймалося Міністерством охорони здоров'я України на підставі експертного висновку, що видавався спеціалістами вищезазначеного Комітету відповідно до п. 3.5 вказаного Наказу. У відповідності до позитивного висновку фахівців Комітету відносно змісту рекламної інформації про лікарський засіб рекламодавець отримував дозвіл на здійснення рекламування лікарського засобу від Міністерства охорони здоров'я України.

Крім того, було введено в дію Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Порядок погодження інформації, яка може міститися в рекламі лікарських засобів, що реалізуються громадянам за рецептами лікарів» № 259 від 16.08.1996, який згодом втратив чинність на підставі Наказу Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження нормативних актів з питань реклами лікарських засобів» № 177 від 10.06.1997.

Відповідно, Порядок погодження інформації, яка може міститися в рекламі лікарських засобів для дітей і підлітків, та видачі дозволу на рекламування лікарських засобів для дітей і підлітків на сучасному етапі міститься в Наказі Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження нормативних актів з питань реклами лікарських засобів» № 177 від 10.06.1997. Цей же Наказ містить Порядок реклами лікарських засобів, призначеної для медичних закладів і лікарів.

Також потрібно отримувати погодження з Міністерством охорони здоров'я України для розміщення рекламної інформації стосовно харчових продуктів для спеціального дієтичного споживання, функціональних харчових продуктів та дієтичних добавок.

Виходячи з описаного вище, доцільно виділити низку ознак, притаманних видачі дозволу та погодження на розміщення рекламної інформації як формі державного контролю рекламної діяльності:

- процес видачі та погодження дозволів на розміщення реклами реалізується державними органами щодо регулювання діяльності в сфері реклами в особі виконавчих органів (рад) міського, селищного чи сільського рівня, сільської, Управління безпеки дорожнього руху, органу виконавчої влади центрального чи місцевого рівня у сфері охорони культурної спадщини, власнику інженерних комунікацій, Міністерства

охорони здоров'я України. При цьому подібній формі контролю притаманна пасивна участь суб'єктів контролю діяльності в сфері реклами в процесі отримання даних щодо функціонування об'єктів контролю. Відповідно, таким чином реалізується використання методу збору інформації;

- процес видачі та погодження дозволів на розміщення рекламної інформації передбачає формування та підтримку суб'єктами контролю інформаційної бази даних стосовно місць розміщення рекламних конструкцій (щодо зовнішньої реклами); плану їх розташування; журналу, в якому здійснюється реєстрація заяв та дозволів на розміщення зовнішньої реклами; отримання даних; створення та своєчасне поповнення Державного реєстру лікарських засобів України. Відповідно, в такий спосіб реалізується метод обліку, порівняння й аналізу наявної в суб'єктів контролю інформації;

- процес видачі та погодження дозволів на розміщення рекламної діяльності реалізується на дозвільній основі відповідно до заявницького методу. При цьому всі види видачі дозволів та погоджень стосовно розміщення рекламної інформації передбачають перевірку відповідності дотримання законодавчо встановлених вимог щодо її розповсюдження та проектно-технічної документації, а також відповідності внутрішніх документів учасників ринку реклами, які подають заяви, вимогам нормативно-правових актів.

В цілому, аналіз існуючої нормативно-правової бази уможливорює зробити висновок, що процес видачі та погодження дозволів на розміщення реклами як форма попереднього державного контролю діяльності в сфері реклами проводиться в таких випадках:

- розміщення зовнішньої реклами в межах населених пунктів;
- розповсюдження рекламної інформації про лікарські засоби для дітей і підлітків;
- розповсюдження реклами лікарських засобів, призначеної для медичних закладів і лікарів;
- розповсюдження реклами харчових продуктів для спеціального дієтичного споживання, функціональних харчових продуктів.

Враховуючи вищеописане, доцільно зазначити, що здійснення попереднього державного контролю рекламної діяльності перш за все орієнтоване на виконання запобіжної функції. Відповідно, зміст попереднього державного контролю рекламної діяльності полягає в формуванні запобіжних заходів щодо майбутніх негативних наслідків від недобросовісної реклами. Таким чином, враховуючи встановлені вимоги щодо документів дозвільного типу, протягом проведення попереднього контролю рекламної діяльності здійснюється виявлення відповідності

підконтрольного суб'єкта та особливостей його функціонування законодавчо встановленим вимогам.

Відносно поточного державного контролю рекламної діяльності слід зазначити, що він здійснюється безпосередньо в процесі реалізації рішень управлінського характеру, визначених завдань та компетенції суб'єктів контролю.

Ключовою метою подібного контролю є обмеження поширення рекламної інформації, характеристики якої не відповідають законодавчо встановленим вимогам, а також її усунення на основі визначення низки спеціальних обмежень і заборон, орієнтованих на отримання суб'єктами господарської діяльності та споживачами добросовісної реклами.

Поточний державний контроль рекламної діяльності реалізується через низку таких заходів:

- перевірки тематичного характеру на відповідність рекламної інформації законодавчо встановленим нормам щодо її змістовного наповнення та достовірності, порядку виготовлення та розміщення;

- розгляд справ, що стосуються недотримань рекламного законодавства; - розгляду справ, що містять факти недотримання законодавчо встановлених вимог щодо захисту економічної конкуренції;

- проведення заходів, пов'язаних з перевітками телеорганізацій відносно дотримання ними норм рекламного законодавства.

На виконання Закону України «Про захист прав споживачів» № 1023-XII від 15 грудня 1993 р., а також інших нормативно-правових актів, які були орієнтовані на регулювання відносин у сфері захисту прав споживачів, Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики розробив Наказ “Порядок проведення перевірок у суб'єктів господарювання сфери торгівлі і послуг, у тому числі ресторанного господарства, якості продукції, додержання обов'язкових вимог щодо безпеки продукції, а також додержання правил торгівлі України” № 311 від 25 жовтня 2006 р. Проте, згодом даний Наказ втратив чинність на підставі Наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України “Про затвердження Порядку проведення перевірок у суб'єктів господарювання сфери торгівлі і послуг, у тому числі ресторанного господарства, якості продукції, додержання обов'язкових вимог щодо безпеки продукції, а також додержання правил торгівлі та надання послуг” № 310 від 07.03.2012 x135ї.

В цілому, перевірки особливостей функціонування суб'єктів господарської діяльності здійснюються з метою контролю порядку дотримання ними законодавчо встановлених вимог щодо захисту прав споживачів відносно забезпечення якості та безпеки продукції, правил реалізації продукції та послуг, надання споживачам якісної та достовірної

інформації щодо рекламованого товару чи послуги, що, в свою чергу, уможливорює здійснення їх компетентного та свідомого вибору.

За результатами проведення перевірок тематичного характеру за фактами виявлення недотримань рекламного законодавства складається відповідний протокол та приймається рішення відносно початку розгляду справи.

Специфічною формою здійснення поточного державного контролю рекламної діяльності є розгляд справ щодо недотримання рекламного законодавства. Особливість зазначеної форми контролю полягає в тому, що вона дозволяє не тільки припинити відповідні протиправні дії, а й усунути їх негативні наслідки.

Нормативно-правові засади стосовно дотримання рекламного законодавства встановлені в Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про рекламу» від 26.05.2004 № 693 [68].

Так, у п. 13 Порядку відмічено, що представники Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів та її територіальних представництв здійснюють перевірку відповідності рекламної інформації законодавчо встановленим нормам щодо її змістовного наповнення та достовірності, а також порядку виготовлення та розміщення.

Таким чином, в контексті зазначеного Порядку перевірки являють собою не втручання в процес фінансово-господарської діяльності господарюючих суб'єктів, а виключно моніторинг, дослідження рекламного ринку.

Що стосується підстав та процедури розгляду Антимонопольним комітетом України справ щодо припинення недотримань вимог рекламного законодавства відносно захисту економічної конкуренції у сфері рекламної діяльності, то вони регламентовані в Законі України «Про захист економічної конкуренції» № 2210-III від 11 січня 2001 р., Законі України «Про захист від недобросовісної конкуренції» № 236/96-ВР від 7 червня 1996 р., Розпорядженні Антимонопольного комітету України «Про затвердження Тимчасових правил розгляду справ про порушення антимонопольного законодавства України» № 5 від 19.04.1994.

При цьому слід зазначити, що органами Антимонопольного комітету України починається розгляд справи щодо недотримань законодавчо встановлених вимог відносно захисту економічної конкуренції відповідно до заяв, що подаються господарюючими суб'єктами, громадянами, об'єднаннями, установами, організаціями, а також відповідно до подань, ініційованих органами державної влади, місцевого самоврядування, адміністративно-господарського управління та контролю.

В результаті розгляду справ щодо недотримання законодавчо встановлених вимог відносно захисту економічної конкуренції органами Антимонопольного комітету України можуть бути прийняті рішення наступного характеру:

- визнання недотримання,
- припинення недотримання;
- накладення штрафу;
- усунення негативних наслідків недотримань законодавчо встановлених вимог щодо захисту економічної конкуренції;
- оприлюднення інформації офіційного характеру від Антимонопольного комітету України чи його територіального представництва відповідачем за власні кошти відносно змісту рішення, прийнятого у справі щодо недотримання;
- закриття провадження у справі про недотримання.

Суттєва роль в роботі Антимонопольного комітету України відводиться запобіганню недотримань норм конкурентного законодавства у вигляді відповідних рекомендацій, орієнтованих на недопущення відповідних порушень за результатами розгляду заяв і звернень, що надійшли від суб'єктів підприємницької діяльності та споживачів. Зокрема, коли в процесі розгляду заяв і звернень, що надійшли від суб'єктів підприємницької діяльності і споживачів, фіксується відсутність підстав для початку розгляду справи щодо факту недотримання законодавчо встановлених вимог відносно захисту економічної конкуренції, проте присутні обставини, що можуть чинити негативний вплив на конкурентні відносини й обмежувати права суб'єктів підприємницької діяльності та споживачів, відповідний орган державного контролю надає рекомендації стосовно реалізації заходів, орієнтованих на недопущення недотримань законодавчо встановлених вимог щодо захисту економічної конкуренції.

Виходячи з вищезазначеного, розгляд справ про недотримання рекламного законодавства проводиться Державною інспекцією України з питань захисту прав споживачів як на основі власної ініціативи, так і відповідно до заяв споживачів. Що стосується Антимонопольного комітету України, то його органи розглядають подібні справи тільки за заявами. Виходячи з цього, слід зазначити, що Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів має більше підстав для відкриття справ щодо недотримання рекламного законодавства, ніж в Антимонопольний комітет України. При цьому необхідно прийняти до уваги, що в процесі розгляду справ щодо недотримання рекламного законодавства Державній інспекції України з питань захисту прав споживачів надано можливість отримувати інформацію лише через збір доказів та запит відповідних документів, а Антимонопольний комітет

України уповноважений вилучати необхідні для розгляду справи докази в письмовій та речовій формі.

Що стосується правових засад проведення перевірок Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення, то вони регламентовані в Рішенні «Про затвердження Інструкції про порядок здійснення перевірок телерадіоорганізацій та провайдерів програмної послуги, оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення та про порушення законодавства про рекламу» № 115 від 08.02.2012. При цьому необхідно прийняти до уваги, що проведення перевірок дотримання телерадіоорганізаціями вимог рекламного законодавства проводиться через перевірки позапланового типу.

Порядок проведення подібних перевірок визначено в розділі II «Організація перевірок» даної Інструкції. При цьому під позаплановою перевіркою слід розуміти таку, що не є передбаченою в планах заходів, що проводяться Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення.

Необхідно визначити підстави, відповідно до яких Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення може здійснювати позапланові перевірки:

- наявність ознак недотримань рекламного законодавства ліцензіатами за результатами моніторингу;
- фіксація недотримань ліцензіатами норм рекламного законодавства представниками Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;
- застосування законодавчо встановлених санкцій відносно ліцензіатів протягом минулих періодів;
- надходження до Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення звернень чи скарг від органів державної влади чи громадян відносно недотримань ліцензіатами вимог рекламного законодавства.

В зазначених випадках під перевірку підпадають факти недотримань вимог рекламного законодавства, які вказані в громадських зверненнях чи поданнях органів державної влади, або ознаки недотримань рекламного законодавства та / чи ліцензійних умов, виявлених Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення протягом моніторингу.

Проведення перевірок здійснюються відповідно до рішення Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення та / чи згідно наказу її голови або виконуючої її обов'язки особи.

З метою організації перевірок Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення надає її представнику відповідний документ, що являє собою посвідчення на право здійснення перевірки,

підписане головою Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення. В подібному посвідченні повинні бути присутні такі компоненти:

- найменування телерадіоорганізації-ліцензіата;
- прізвища всіх осіб, що мають повноваження на проведення перевірки;
- інтервали часу, протягом яких буде проведено перевірку.

Зокрема, що стосується інтервалів часу, необхідних для проведення перевірки, то вони традиційно визначаються відповідно до наказу голови Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення.

Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення повинна повідомити ліцензіатів у письмовій формі за допомогою рекомендованого листа, телеграми чи через особисте вручення письмового повідомлення представником Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення не пізніше ніж за два дні до початку проведення перевірки.

При цьому представники Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, які проводять перевірки, мають право:

- здійснювати доступ на територію телерадіоорганізації, зокрема, до приміщень виробничого та службового призначення;
- з'ясовувати всі необхідні питання, що мають безпосереднє відношення до перевірки;
- ознайомлюватися з усіма необхідними для проведення перевірки документами;
- отримувати копії необхідних для проведення перевірки документів;
- отримувати від телерадіоорганізацій письмові пояснення відносно питань, що виникають під час проведення перевірки.

Якщо телерадіоорганізація відмовила представникам Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення у проведенні перевірки її діяльності, це може бути підставою для звернення до суду про анулювання ліцензії.

Якщо представник Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення виявив факт недотримання вимог рекламного законодавства, він повинен скласти акт перевірки в одному примірнику та підписати його. Копію акту, засвідчену представниками Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, необхідно надати керівникові або уповноваженому представникові телерадіоорганізації, а його оригінал залишається в Національній раді України з питань телебачення і радіомовлення.

Відповідно до ознак недотримання законодавчо встановлених норм щодо здійснення рекламної діяльності, а також відповідних санкцій

відносно ліцензіатів Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення систематично надається відповідна інформація до Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів, а також до її територіальних представництв. Це спричинено тим фактом, що Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення не є уповноваженою відносно застосування санкцій адміністративного характеру до порушників рекламного законодавства, а такими правами наділена лише Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів.

На особливу увагу заслуговує такий вид державного контролю рекламної діяльності як наступний. Метою даного виду контролю, на відміну від розглянутих вище, є з'ясування рівня відповідності вихідного рішення та результату або фактичного проведення оцінки досягнутого та розробка майбутньої стратегії. Ключовою характеристикою наступного контролю є те, що він є невизначеним із законодавчої та процесуальної точки зору. Однак, враховуючи результати аналізу практичної діяльності суб'єктів, які здійснюють державний контроль в сфері рекламної діяльності, необхідно зазначити, що його виконують Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів, Антимонопольний комітет України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення через оцінку поточного стану та тенденцій розвитку у сфері рекламної діяльності. Виходячи з цього, наступний державний контроль рекламної діяльності в цьому контексті відображається в угодах, орієнтованих на розповсюдження рекламної інформації.

Так, в 1996 р. Антимонопольним комітетом України було ініційовано та укладено угоду щодо організації співробітництва з Українською спілкою споживачів щодо рекламної діяльності. В межах зазначеної угоди було розроблено та введено в дію сумісний наказ відносно взаємодії між Антимонопольним комітетом України та Державною службою технічного регулювання України, яка нині представлена в особі Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів. Зазначена угода містить такі умови:

- взаємне надання допомоги методичного характеру;
- здійснення інформаційного обміну, зокрема, в документальній і речовій формі;
- підготовка пропозицій щодо вдосконалення рекламного законодавства;
- організація спільних заходів у формі конференцій, семінарів, нарад тощо.

Крім того, необхідно прийняти до уваги, що Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики сумісно з Міністерством охорони здоров'я України прийняв Наказ «Про взаємодію

між Міністерством охорони здоров'я України та Державним комітетом України з питань технічного регулювання та споживчої політики» № 139/84 від 21.03.2006.

Відповідно до даного наказу було сформовано Тимчасову міжвідомчу комісію з питань реклами медичної продукції та медичних послуг в якості органу консультативно-дорадчого типу.

Зазначена Тимчасова міжвідомча комісія була сформована з орієнтацією на об'єднання зусиль Міністерства охорони здоров'я України та Державної служби технічного регулювання України (нині – Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів) відносно реалізації ключових принципів, пріоритетів, цілей і завдань державної політики у сфері захисту прав споживачів від недобросовісної реклами лікарських засобів, лікувальної косметики, медичної техніки, виробів медичного призначення, методів профілактики, діагностики, лікування і реабілітації, харчових продуктів для спеціального дієтичного споживання, функціональних харчових продуктів та дієтичних добавок.

Відповідно до покладених на Тимчасову міжвідомчу комісію завдань, вона повинна була займатися:

- розробкою та узагальненням пропозицій відносно вдосконалення системи державного регулювання функціонування учасників рекламного ринку з питань, що знаходяться в межах її компетенції;
- розглядом повідомлень щодо недотримань законодавчо встановлених вимог стосовно розповсюдження реклами медичної продукції та медичних послуг;
- інформуванням органів державної виконавчої влади, серед повноважень яких є забезпечення контролю за дотриманням законодавчо встановлених вимог щодо рекламної діяльності, для отримання ними можливості належного реагування на виявлені факти недотримання.

Також слід прийняти до уваги той факт, що у випадках звернень виробників реклами, її розповсюджувачів та інших зацікавлених осіб Тимчасова міжвідомча комісія повинна була надавати рекомендації щодо відповідності змістовного наповнення рекламної інформації щодо медичної продукції та медичних послуг вимогам вітчизняного законодавства.

Необхідно зазначити, що суттєву роль в державному контролі діяльності в сфері реклами займає моніторинг. Відповідно, зазначена форма контролю стає дедалі більш популярною.

Моніторингом слід вважати пасивну форму контролю, а також діяльність систематичного характеру, що є пов'язаною з отриманням й аналізом даних та орієнтованою на відстеження динаміки розвитку об'єкта, що підлягає дослідженню, зокрема, рекламної діяльності, з

метою виявлення рівня відповідності його стану результатам, що очікувалися, а також оцінки рівня його відповідних змін.

При цьому необхідно зауважити, що в нині діючому законодавстві присутня низка випадків, коли контрольні заходи в сфері рекламної діяльності доцільно охарактеризувати як проведення моніторингу:

- контроль за продукцією рекламного характеру, виробництво та / або розповсюдження якої заборонено в законодавчих вимогах;
- контроль за дотриманням учасниками відносин на рекламному ринку законодавчо встановлених вимог щодо змістовного наповнення та форми розповсюдження рекламної інформації;
- контроль за порядком розміщення чи розповсюдження інформації рекламного характеру.

Доцільно зазначити, що моніторинг в сфері рекламної діяльності відноситься до компетенції таких суб'єктів контролю:

- Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів;
- Антимонопольний комітет України;
- Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення.

Потрібно зауважити, що результатами проведення моніторингу в сфері рекламної діяльності слід вважати отримання даних щодо наявності випадків недотримання рекламного законодавства.

Відповідно до результатів проведення моніторингу функціонування учасників рекламного ринку, які продемонстрували недотримання законодавчо встановлених вимог щодо рекламної діяльності, суб'єкти державного контролю рекламної діяльності можуть:

- проводити перевірки тематичного характеру;
- надавати рекомендації щодо фактів недотримання рекламного законодавства;
- надсилати повідомлення щодо фактів недотримання рекламного законодавства;
- розпочинати розгляд справ щодо недотримання законодавчо встановлених вимог відносно рекламної діяльності з орієнтацією на уточнення змісту недотримання.

При цьому необхідно зауважити, що прийняття рішень щодо застосування штрафних санкцій за недотримання рекламного законодавства виключно за результатами проведення моніторингу не є можливим виходячи з того, що джерела отримання інформації не можуть надати вичерпної інформації про всі деталі факту недотримання. Виходячи з цього, протягом проведення моніторингу суб'єктами державного контролю рекламної діяльності можуть бути отримані дані лише щодо необхідності збору доказів через використання більш складних форм державного контролю в сфері рекламної діяльності –

перевірок тематичного характеру та розгляду справ про недотримання рекламного законодавства.

Відносно моніторингу, що здійснюється Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення, то він реалізується через перегляд телепрограм чи прослуховування радіопередач, які розповсюджуються телерадіоорганізаціями (ліцензіатами).

Відповідно до результатів моніторингу, що проводиться Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення, позапланові перевірки діяльності учасників рекламних відносин в особі телерадіоорганізацій стосуються фактів дотримання ними вимог рекламного законодавства.

Таким чином, слід зазначити, що на сучасному етапі на рівні організаційного механізму державного впливу на розвиток сфери рекламної діяльності спостерігається наявність таких проблем:

- брак повноцінної, остаточно сформованої системи контролюючих рекламну діяльність органів державної виконавчої влади та її складність;
- реорганізація системи державних органів, що контролюють рекламну діяльність;
- наявність постійного уточнення найменувань відповідних контролюючих діяльність в сфері реклами органів;
- дублювання компетенцій органів державної виконавчої влади, які мають повноваження щодо контролю розповсюдження реклами.

РОЗДІЛ 3 . ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНА ДІЯЛЬНІСТЬ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНУ

3.1. Методологія дослідження інформаційного забезпечення соціально-економічних процесів в регіональній політиці

У працях багатьох зарубіжних і вітчизняних учених приділяється увага не тільки теоретичним положенням, але і методологічним принципам регіональної політики. Значущий вклад у їх розробку, крім праць класиків регіоналістики, внесли також дослідження М. Багрова, Г. Балабанова, М. Бандмана, М. Баранського, С. Дорогунцева, С. Іщука, Ю. Макагона, М. Мальського, К. Мезенцева, В. Нагірної, Л. Немець, Я. Олійника, В. Поповкіна та ін.

Зазначимо, що як галузь наукових знань державне управління досліджує сукупність економічних та соціальних факторів і явищ, які обумовлюють формування та розвиток продуктивних сил і соціальних процесів у межах конкретних регіонів, тобто об'єктом її дослідження є саме регіональний розвиток.

Методологія дослідження регіонального розвитку включає декілька етапів цього проведення [89].

На першому етапі визначається сутність і принципи дослідження, аналізується роль різних чинників регіонального розвитку, визначаються конкурентні переваги регіонів та діагностики їх стану та функціонування. При цьому початком (або вихідним моментом) є аналіз механізму регіонального розвитку в макрореєоні (країні або економічному районі). На цьому етапі визначаються приклади для доказу порівнянь (парадигми) регіонального розвитку, які дозволять з'ясувати загальні для всіх регіонів недоліки і диспропорції розвитку. Визначені недоліки розвитку характерні для всіх регіонів, що входять до складу макрореєону, хоча їх гострота і масштаб поширення можуть варіюватися.

На другому етапі робиться оцінка конкретних умов та факторів, що впливають в теперішній час на розвиток регіону. Визначаються загальні характеристики розвитку конкретного регіону, такі як рівень економічного і соціального розвитку; темп економічного зростання; характер мультиплікативного процесу. Розрахунок цих показників дає можливість визначити місце даного регіону як об'єкта аналізу в загальній структурі макрореєону.

На третьому етапі на основі відповідних критеріїв виявляються відмінні риси в розвитку регіонів, здійснюється їх класифікація, з

використанням аналітичних методів проводиться системний аналіз окремого регіону, визначаються тенденції та динаміка розвитку.

На четвертому етапі, використовуючи експертні методи аналізу, з'ясовуються тенденції розвитку об'єкта, визначаються фактори, які впливають на цей процес, що дозволяє з'ясувати з даного погляду нові фактори та явища. Якщо такі визначені, то для перевірки об'єктивності і правильності отриманих результатів необхідним буде повернення до третього етапу. Як правило, таких ітерацій може бути кілька.

Таким чином, вивчення соціально-економічних процесів регіонів спирається на досить широке коло методів і способів, якими активно користуються як науковці, так і практичні фахівці в окремих галузях, і перш за все, в державному управлінні.

Для наукового обґрунтування соціально-економічного розвитку регіону використовуються як загальні, так і спеціальні методи пізнання, на розгляді яких вважаємо за необхідне зупинитися.

Певний інтерес, на наш погляд, має докладний аналіз основних сучасних методів регіональних досліджень, який наводить П. Круш, виділяючи такі.

Просторово-часовий метод. Основною парадигмою є єдність соціально-географічного простору, нерозривність якого ґрунтується на єдності інтересів і цілей людських спільнот; зумовлює його дискретність, тобто розпадання на утворення, які зберігають свої властивості і параметри «свого простору». При цьому між соціальною і географічною складовою існує велике протиріччя: соціальна швидко збільшується, а географічна змінюється повільно.

Генетичний метод дослідження соціальних явищ заснований на аналізі їх розвитку. Найважливіше завдання генетичного методу – простежити на різних площинах і рівнях, а також у різних аспектах послідовно в часі всю лінію розвитку об'єкта і розгортання його тенденцій, він вимагає встановлення, як мінімум, трьох моментів: а) початкових умов розвитку; б) головних його етапів; в) основних тенденцій розвитку. При аналізі національних проблем у поліетнічних державах використовується етногенетичний метод.

Геосистемний метод оснований на теорії управління системами. Геосистеми володіють величезною кількістю властивостей. Головними з них є: цілісність; емерджентність (незвідність властивостей системи до суми властивостей окремих елементів); структурність; автономність; взаємопов'язаність системи і середовища (система формує і проявляє свої властивості тільки у процесі взаємодії із зовнішнім середовищем); ієрархічність; керованість; стійкість; множинність описів (у силу складності систем і необмеженої кількості властивостей їх пізнання вимагає побудови множини моделей в залежності від мети дослідження);

територіальність (розміщення в просторі); динамічність; складність (якісні і кількісні відмінності її елементів і атрибутів).

Відтворювальний метод ґрунтується на єдності виробництва, обміну і споживання, а саме: регіон розглядається як відтворювальна система, яка вміщує відтворювальні підсистеми.

Сутність проблемного методу полягає в розумінні проблеми як концентрованого виразу протиріч просторово-часового розвитку.

Геополітичний метод визнає певні закономірності просторової організації інтересів суб'єктів суспільних відносин, при цьому геополітичні проблеми особливо гостро відчуються в умовах кризи.

Порівняльно-географічний метод встановлює подібності та відмінності об'єктів пізнання. Розглядаються об'єкти, які створені природою і перетворені в процес господарської діяльності, а також геотехнічні системи, що створені людиною і функціонують у природному оточенні. Кількість ознак, за якими порівнюються об'єкти, повинно бути достатньо великим, щоб вирішувати завдання типізації об'єктів.

Статистичний метод найчастіше застосовується при вивченні соціально-економічних процесів, представляє собою сукупність методів обробки кількісної інформації про об'єкт дослідження, об'єднаної за принципом виявлення математичних закономірностей зміни характеристик даного об'єкта, що містяться в ній, з метою отримання як звітних, так і прогнозних моделей розвитку регіону. Виділяють такі види методу:

- метод визначення середніх величин, що дозволяє точніше охарактеризувати специфіку регіону;
- метод дисперсного аналізу, який використовують для оцінювання відхилення індивідуальних величин від їх середньої;
- порівняльний аналіз як один з головних методів пізнання організації регіональної системи, основною мірою якого виступає показник концентрації, що виражається через щільність явищ на певній території;
- балансовий метод – характеризується складанням галузевих і регіональних балансів, що дозволяє вибрати правильні співвідношення між всіма галузями, встановити рівень комплексного розвитку регіону, наявність диспропорцій. В основі знаходяться баланси регіонального виробництва і споживання основних видів продукції. Баланси необхідні також для розробки раціональних міжрегіональних і внутрішньорегіональних зв'язків.

Картографічний метод дозволяє наочно представляти просторову структуру економіки регіону, визначати територіальні пропорції розвитку економіки, складати модель оптимального розміщення галузей господарства та формування господарських комплексів регіонів.

Використання комп'ютерних технологій дає можливість з мінімальними витратами праці і часу обробляти величезні масиви вихідних даних та вибирати оптимальні рішення відповідно з поставленою метою.

Застосування в дослідженнях стану соціально-економічного розвитку регіонів методів економіко-математичного моделювання є необхідною умовою для розробки аналітичних і прогнозних моделей, що забезпечує високі вимоги до обґрунтованості, дієвості і тимчасовості системи показників. Використання математичного апарату для опису моделей (включаючи і алгоритми їх дії) пов'язане з перевагами математичного підходу до багатостадійних процесів обробки інформації, використання ідентичних засобів формування завдань, пошуку методів їх вирішення, їх фіксації та перетворення в програми, розраховані на застосування засобів обчислювальної техніки.

Програмно-цільовий метод спрямований на вирішення складних проблем, що пов'язані з розробкою довгострокових прогнозів розвитку країни та її регіонів. Він заснований на формуванні цілей соціально-економічного розвитку і розділенні на підцілі все більш дрібного характеру та виявленні ресурсів, які необхідні для їх узгодженої реалізації [57].

Набір сучасних методів регіональних досліджень також наводить Е. Зінь, який для дослідження соціально-економічних проблем на регіональному рівні рекомендує використовувати: системний, діалектичний, нормативний, балансовий, програмно-цільовий методи, метод комплексного соціально-економічного аналізу, економіко-математичні методи [45].

Можна констатувати, що у працях сучасних учених використовується комплекс наукових методів. Деякі з них слід більш детально розглянути [86].

Системний аналіз, що спирається на принцип поетапності (постановка мети, визначення завдань, формулювання наукової гіпотези, комплексне вивчення особливостей оптимального варіанта розміщення галузей), як метод наукового пізнання дозволяє вивчати структури галузей господарства, їх внутрішні зв'язки і взаємодію.

Метод систематизації пов'язаний з поділом досліджуваних явищ (виходячи з цілей дослідження) і вибраних критеріїв на сукупності, які характеризуються певною спільністю і відмітними ознаками. При цьому мова йде про такі прийоми, як класифікація, типологія, концентрація тощо.

Метод економіко-географічного дослідження, який підрозділяється на три складові частини: регіональний метод (дослідження шляхів формування та розвитку територій, вивчення розвитку та розміщення суспільного виробництва в регіональному розвитку), галузевий метод

(дослідження шляхів формування та функціонування галузей економіки в географічному аспекті, вивчення розвитку та розміщення суспільного виробництва в галузевому розрізі) і місцевий метод (дослідження шляхів формування і розвитку виробництва окремого міста, селища; вивчення розвитку і розміщення виробництва за його первинним осередком).

Відмітимо, що з методом економіко-математичного моделювання (так само як і з методом систематизації) тісно пов'язані методи багатовимірного статистичного аналізу. У 1970 – 90-і роки було опубліковано значну кількість робіт, присвячених методам обробки статистичних даних. Одним з поширених методів аналізу багатовимірної інформації є факторний аналіз, або кластер-аналіз. Він полягає в переході до малого числа латентних (прихованих) змінних (факторів) і в класифікації об'єктів за їх чинниками.

Одним з перших видів статистичних моделей, що використовуються в регіональних дослідженнях, була модель так званої економічної бази. Вона була сформульована вченим Г. Хойтом в 30-і роки XX сторіччя і була використана за 40 років у більш ніж 100 окремих регіональних дослідженнях США.

Моделі економічної бази досить прості як з теоретичного обґрунтування, так і з розробки. Для їх побудови необхідні тільки показники економічної активності (в основному показники зайнятості) за два періоди часу. Аналіз економічної бази є прискореним методом прогнозування регіонального економічного зростання, при цьому використовується спрощена теорія зростання, а потреби в інформації мінімальні. Отримані результати зводяться лише до прогнозування розвитку базисного і обслуговуючого секторів.

У дослідженнях соціально-економічного розвитку регіонів у теперішній час використовуються метод головних кластерів і метод порядкової класифікації об'єктів регіонального аналізу.

На думку академіка М. Некрасова, основою регіональних економіко-математичних моделей є такі положення:

- соціально-економічні аспекти кожного конкретного регіону розглядаються як основна частина загальної системи регіонів країни; звідси висновок: оцінка різних варіантів ефективного формування регіону виходить з оптимальних територіальних економічних пропорцій національного господарства на певний період;

- регіональні територіальні моделі коригують галузеві моделі розміщення економіки на основі територіальної соціально-економічної інформації перспективного балансу природно-ресурсного та трудового потенціалу, мережі міських і сільських поселень, транспортних зв'язків тощо;

- регіональні моделі нерозривно пов'язані з моделями

територіальних пропорцій, з галузевими економіко-математичними розрахунками та представляють органічну частину загального науково-методичного підходу до варіантної оцінки перспективного розміщення продуктивних сил оптимального формування економіки всієї системи регіонів [75, с. 56].

Останнім часом значне поширення отримала регіонометрика, яка займається застосуванням математичних методів, тобто регіональним моделюванням.

Розглядаючи цей науковий напрямок у регіональній економіці, серед математичних методів можна виділити такі [86, с.100-101].

Метод таксонування – процес членування території на зіставні або ієрархічні супідрядні таксони. Таксони – це рівнозначні або ієрархічно супідрядні територіальні осередки, наприклад адміністративні райони, муніципальні утворення. Фактично процес районування на будь-якому рівні є таксонуванням. Оскільки його об'єктом виступають регіони, в даному випадку можна вжити поняття регіоналізація.

Варіантний метод розміщення продуктивних сил регіону найчастіше використовується при розробці схем розміщення виробництва по території регіону на перших етапах планування та прогнозування. Він передбачає розгляд варіантів різних рівнів розвитку господарства тих чи інших регіонів, варіантів територіальних економічних пропорцій по регіонах. Методи соціологічних досліджень включають: стандартизовані інтерв'ю, індивідуальні співбесіди з представниками різних галузей і сфер соціально-економічного комплексу регіону; контент-аналіз інтерв'ю і публічних виступів керівної еліти регіонів, вчених і спеціалістів тощо.

Важливе місце в регіональних дослідженнях займають методи зіставлення регіональних рівнів життя населення і прогнозування розвитку регіональної соціальної інфраструктури. Для аналізу рівня життя населення регіонів центральними економічними органами розроблено методику зіставлення на основі системи синтетичних і приватних показників. У результаті основна мета територіального аналізу рівня життя населення полягає у виявленні фактично сформованих розходжень у рівні життя і досягнень щодо рівного ступеня задоволення потреб населення всіх регіонів України, а рівень життя населення безпосередньо пов'язаний з розвитком регіональної соціальної інфраструктури. Детальну проробку методології та методів регіональних досліджень дає колектив авторів під керівництвом проф. А. Голікова, який, вивчаючи економічний розвиток, стверджує, що основна частина регіональних досліджень базується на просторовому аналізі. Він передбачає дослідження всієї сукупності факторів розміщення і регіонального розвитку з метою пізнання загальних закономірностей розміщення продуктивних сил (чи їх окремих компонентів) для

територіального планування і здійснення розвитку народного господарства [18]. У свою чергу просторовий аналіз включає в себе локаційний та регіональний аналіз.

Локаційний аналіз – просторовий аналіз факторів розміщення виробництва, який використовується для пізнання закономірностей і особливостей розвитку і розміщення конкретних виробництв з метою визначення спеціалізації та оптимальних розмірів конкретних блоків розміщення.

Регіональний аналіз – просторовий аналіз чинників регіонального розвитку для пізнання закономірностей та особливостей розвитку конкретних районів з метою визначення раціональних шляхів соціально-економічного розвитку.

Слід відмітити, що оскільки ця проблема настільки важлива й актуальна, та слугує основою побудови єдиної системи державного управління, то на базі регіонального аналізу склався цілий науковий напрям.

Саме глибоке вивчення соціально-економічних процесів, усебічний аналіз сучасних тенденцій регіонального розвитку, вдосконалення його державного регулювання мають для автора особливий інтерес і відповідають темі та завданням даної монографії. Тому вважаємо за необхідне зупинитися на розгляді даного питання більш детально.

Вважаємо, що певну увагу на визначений напрям дослідження заслуговують погляди Т. Стеценко та О. Тищенко. На їх думку, регіональний економічний аналіз представляє собою спеціальні знання, які пов'язані з дослідженням економічних процесів в їх взаємозв'язку, що складаються під впливом об'єктивних економічних законів і факторів суб'єктивного характеру на певній території; з науковим обґрунтуванням регіональних планів і прогнозів з об'єктивною оцінкою їх виконання; з визначенням позитивних і негативних факторів і кількісним виміром їх впливу; з визначенням тенденцій і пропорцій економічного розвитку; резервів регіону, що не були використані; з узагальненням досвіду і прийняттям оптимальних управлінських рішень [88].

При цьому, якщо об'єктом регіонального економічного аналізу є регіон різного таксономічного рівня: країна, автономна республіка, область, район, будь-який населений пункт, то предметом є економічні процеси, що відбуваються в регіоні, соціально-економічна ефективність і кінцеві фінансові результати діяльності підприємств, організацій, які розташовані на даній території та визначення об'єктивних і суб'єктивних факторів, під впливом яких вони знаходяться. За допомогою системи індикаторів відображається як стан об'єкта, так і здійснюється подальше порівняння певних значень з деяким нормативом або середнім показником і визначається їх відхилення від цих значень.

Оскільки регіональний аналіз, з одного боку, є першим етапом при розробці прогнозу чи програми подальшого розвитку регіону, то його результати розглядаються як базові показники для подальших розрахунків.

З іншого боку, регіональний аналіз виступає в якості констатації стану розвитку регіону, тоді він відіграє роль регіональної діагностики; тобто виступає відповідно як аналіз статичного стану регіону і аналіз процесу.

У першому випадку визначається стан регіону на певний період, з'ясовується модель його соціально-економічного розвитку, в іншому – надається характеристика траєкторії розвитку, визначаються ендogenous та екзогенні фактори, що впливають на об'єкт і визначають траєкторію соціально-економічного розвитку регіону, що аналізується.

Підкреслимо, що деякі відмінності у способах і методах оцінки соціально-економічного розвитку регіонів властиві і зарубіжним дослідженням.

На наш погляд, заслуговує на увагу одна з поширених форм оцінки соціально-економічного становища штатів і міст у США, а саме – щорічна розробка так званих статистичних карток, що містять чотири узагальнюючих індекси: індекс економічної ефективності, індекс ділової життєздатності, індекс потенціалу зростання, податково-фіскальний індекс.

Отримав поширення метод аналізу регіональної економіки через порівняння конкурентних переваг. У цьому випадку оцінка рівня розвитку території проводиться на основі таких критеріїв, як доступ до ресурсів, географічне положення, кваліфікація робочої сили, наявність і вартість приміщень, розвиток регіональної фінансової системи, політика місцевої адміністрації, якість життя. Разом з тим, механічне використання цього досвіду не представляється доцільним, оскільки орієнтація тільки на традиційні статистичні показники (рівень безробіття, продуктивність праці, обсяг промислового виробництва тощо), без урахування специфіки їх інтерпретації, не дозволяє повною мірою відобразити об'єктивні особливості економіки, що трансформується [50].

Визначивши методи регіональних досліджень, підкреслимо, що методика дослідження регіонального розвитку, міжрегіональних зв'язків, а також конструювання їх оптимальних параметрів базується на системному аналізі явищ і процесів, що відбуваються з використанням великого інструментарію прикладних методів, наведених автором, а також посередництвом картографічного, порівняльно-описового, економіко-математичного (балансового, економетричного) та інших методів.

Треба довести, що системний аналіз ефективний в економіці, яка

має складні об'єкти дослідження. Його сутність полягає в тому, що об'єкти матеріального світу і соціально-економічні утворення розглядаються у вигляді системи, під якою розуміють сукупність взаємозв'язаних компонентів або частин, що утворюють єдиний комплекс і спрямовані на досягнення певної мети.

Кожна система функціонує в певному середовищі, що впливає на її внутрішній стан за допомогою факторів («вхід системи»). Зворотній вплив системи на навколишнє середовище характеризується значенням вихідних параметрів («вихід системи»). Шляхом декомпозиції будь-яку систему можна розбити на підсистеми (компоненти), установити їх ієрархію, а також виділити її елемент, далі не подільний на частини (в даному випадку).

До головних характеристик системи слід віднести її мету, функцію і структуру. При цьому розуміємо під метою системи бажаний стан її виходів; функція виражається у зміні її можливих станів, а структура визначається розміщенням і взаємозв'язками компонентів при виконанні нею своїх функцій.

При проведенні аналітичних розробок слід урахувати те, що територіальні соціально-економічні системи, котрі вивчаються автором у даному дослідженні, відносяться до великих і складних систем, яким властиві такі характеристики, як цілісність, емерджентність, що в еволюціоністці виражається як виникнення нових функціональних одиниць системи, які не зводяться до простих перестановок уже наявних елементів.

Функцію будь-якої соціально-економічної системи найбільш повно розкривають їх приватні структури: функціонально-компонентна, функціонально-територіальна і функціонально-управлінська [18].

Оскільки системний підхід дозволяє розглядати досліджуваний об'єкт як систему (єдине ціле), як узгоджену діяльність усіх її підсистем, то можуть бути з'ясовані результати змін в економічному та соціальному житті одного з регіонів через систему причинно-наслідкових зв'язків на розвитку інших. Поділ будь-якої системи на складові її підсистеми дозволяє глибше проникнути у суть процесів, що відбуваються в ній, розкрити ланки, які слабо працюють, прогнозувати їх розвиток під впливом причинно-наслідкових зв'язків.

Слід відмітити, що з точки зору системного підходу картографічний метод використовується найчастіше як засіб опису та дослідження соціально-економічних явищ і процесів, а також просторових відносин між ними. Особливістю цього методу є подання аналізованих об'єктів і явищ як елементів економічного простору. Картографування як найбільш поширений вид моделювання економічного простору заснований на двовимірній формалізації географічних об'єктів. Тому досліджувану

територію будь-якого регіону можна вкласти в прямокутну систему координат, де кожен її просторовий елемент знаходить своє місце.

Важливість системного аналізу, на наш погляд, полягає в можливості дослідження пропорцій усіх елементів системи, причому порушення пропорцій одного з цих елементів завдає шкоди іншим і чинить негативний вплив на функціонування всієї системи. Установлювати необхідні пропорції та вдосконалювати співвідношення її елементів дозволяє математичне моделювання системи.

Ураховуючи те, що територіальний аспект управління пов'язаний з вирішенням комплексу проблем, які стосуються інтересів багатьох галузей і всього населення регіону та, разом з тим, обмежений кордонами підвідомчої місцевим органам управління території і здійснюється в межах існуючих адміністративно-територіальних одиниць, можна зробити висновок стосовно того, що регіон представляє собою соціально-економічну систему, це і обумовлює необхідність застосування системного аналізу.

Існуюча багатоваріантність підходів свідчить про те, що в даний час не існує розробленої методології дослідження системи відтворення в регіоні. Відповідно до нових економічних і політичних реалій України ця методологія тільки формується, і робитися це повинно з урахуванням специфіки процесу регіонального розвитку, тобто, з одного боку, це – «відкритість» регіональної системи, а з іншого – її замкнутість.

Формування моделей регіонального соціально-економічного розвитку є надзвичайно складним процесом, що складається з різних етапів, які охоплюють множину аспектів і описуються безліччю параметрів і змінних, які повинні ретельно узгоджуватися [16]. Складність процесу моделювання визначається складністю модельованої схеми. У ході прийняття та реалізації державноуправлінських рішень потрібним є обґрунтування регіональних моделей соціально-економічного розвитку, розроблення основних параметрів на перспективу, узгодження галузевих і територіальних, внутрішньо регіональних і міжрегіональних народногосподарських аспектів, що необхідно здійснювати з використанням економіко-математичних методів і моделей. Разом з тим неоднорідність самої проблеми, безліч змінних, обумовлюють необхідність наявності у розробників не одної моделі, а їх комплексу, що описує в сукупності всі елементи і взаємозв'язки, які визначають регіональний розвиток.

Перехід до модельної технології регіонального розвитку має, на думку О. Солтисіка, певні переваги, оскільки формалізація економічних задач і використання економіко-математичних методів, які підвищують їх точність і скорочують терміни і трудомісткість ухвалення ефективних рішень у галузі управління регіональними економічними системами:

- дають змогу інтенсифікувати розрахунки, виконані за кожним альтернативним варіантом, реалізуючи принцип багатоваріантності управлінських рішень;

- дозволяють розширити і поглибити сферу конкретного кількісного аналізу в прийнятті рішень на регіональному рівні;

- сприяють виробленню конкретної теорії регіонального розвитку, підвищуючи ступінь адекватності прийнятої концепції фактичному стану об'єкта;

- впливають на систему інформаційного забезпечення процесу прийняття державноуправлінського рішення, вимагають її впорядкування, розробки алгоритмів формування, перетворення і коригування [94].

Регіональне моделювання представляє собою уявне або штучне конструювання існуючої чи перспективної соціально-економічної структури та середовища регіону з метою їх більш повного пізнання і вдосконалення. Для цього можуть бути застосовані абстрактні, дескриптивні і оптимізаційні моделі. Абстрактні моделі поділяються на вербальні, схематичні і математичні. Для опису еколого-економічних і соціальних проблем регіону використовуються вербальні моделі великих підприємств, що відображають фактичний стан геосистеми [7].

Найбільш розповсюдженими та успішно застосованими при моделюванні регіональних процесів і явищ є математичні моделі.

Детальну проробку можливостей економіко-математичного моделювання на регіональному рівні наводить проф. А. Голіков. Він відмічає, що в дослідженнях соціально-економічних процесів економіко-математичні методи можуть використовуватися на трьох рівнях.

Перший рівень зводиться до формалізації окремих економічних понять, тобто кількісному виразу явищ і процесів і найпростіших обчислень.

Другий рівень дозволяє розкривати існуючі в регіонах і між ними зв'язки і залежності. Теоретично зв'язки можуть бути функціональними (лінійні залежності) і кореляційними. Для їх оцінки та прогнозування тенденцій і динаміки розвитку використовується одновимірний і багатовимірний аналіз.

У природі і господарській діяльності функціональні та кореляційні зв'язки відіграють надзвичайно важливу роль.

При графічному зображенні функціонального зв'язку в прямокутній системі координат (X, Y), якщо по осі абсцис відкладати значення однієї ознаки, а по осі ординат – іншої, всі точки розташуються на одній лінії (прямий чи кривий) [96]. Функціональні (ідеальні) зв'язки зустрічаються в абстрактних математичних узагальненнях.

На практиці досліднику доводиться мати справу не з функціональними зв'язками, а з кореляційними, для яких характерним є

певний розкид точок.

Економічні зв'язки залежать від багатьох, часто маловідомих і мінливих чинників. Виявити і вивчити такі фактори допомагає теорія кореляції [6].

Причина коливання полягає в тому, що функція (явище, що вивчається) залежить не від одного, а від кількох розглянутих ознак. В основі теорії кореляції лежить уявлення про тісноту зв'язку між досліджуваними явищами (великий чи малий зв'язок).

Перевагою регресійного аналізу є можливість побудови на його основі ліній тренда для прогнозування динаміки економічних явищ і процесів у регіоні в коротко- і середньотерміновому періоді часу.

Третій рівень представляє собою дедуктивну (уявну) побудову моделі, що відбиває сутність явищ і процесів, які відбуваються в тій чи іншій досліджуваній регіональній системі, і дозволяє з'ясувати їх причини. Тут можуть використовуватися як економіко-математичні моделі, що розробляються безпосередньо до завдань дослідження і конструювання тих чи інших соціально-економічних явищ, так запозичення математичних формул у точних наук.

Певне розповсюдження в науковій практиці проведення регіональних досліджень отримав факторний аналіз динаміки розвитку економіки регіону, розглянутий з позиції сталого розвитку регіону В. Волошиним і В. Трегобчуком.

За характером взаємозв'язку між показниками розрізняють моделі детерміновані і стохастичні. Детермінований (функціональний) зв'язок – зв'язок, при якому кожному значенню факторної ознаки відповідає цілком визначене не випадкове значення результативної ознаки. Зв'язок, при якому кожному значенню факторної ознаки відповідає безліч значень результативної ознаки, називається стохастичним або ймовірнісним.

Для застосування прийомів факторного аналізу необхідно скласти модель, тобто представити формулу розрахунку аналізованого показника. Моделі можуть бути такими [1, с. 45]:

1. Адитивні. Значення аналізованого показника визначається як сума показників-факторів. Така модель має вигляд:

$$Y = A + B + C.$$

2. Мультиплікативні. Значення аналізованого показника визначається як добуток показників – чинників. Така модель має вигляд:

$$Y = A * B * C.$$

Більшість моделей, що використовуються в факторному аналізі, – мультиплікативні.

3. Кратні. Значення аналізованого показника визначається як частка від ділення двох факторів. Така модель має вигляд:

$$Y = A / B.$$

4. Змішані. Такі моделі можуть мати різну форму і представляти собою різні комбінації адитивних, мультиплікативних і кратних моделей:

$$Y = A * (B + C);$$

$$Y = A / (B + C);$$

$$Y = (A / B) * C.$$

При складанні будь-яких моделей факторного аналізу необхідно враховувати причинно-наслідкові відносини показників.

При проведенні факторного аналізу часто використовується метод розширення факторних моделей, наприклад:

$$Y = A / B.$$

Ту ж модель можна записати у вигляді

$$Y = (A / C) * (C / B).$$

У цьому випадку замість двох абсолютних (кількісних) чинників отримуємо для аналізу два відносних (якісних) фактора. Найбільш відомим прикладом є формула Дюпона.

Арсенал економіко-математичних методів, які застосовуються в системному аналізі регіонального розвитку, – великий і різноманітний. Вони являють собою синтез трьох галузей знань: економічної теорії, математики і статистики та знаходять практичне використання у проведенні діагностики соціально-економічного розвитку регіонів.

3.2. Системне моделювання інформатизації процесів прийняття державно-управлінських рішень

Якість та ефективність прийняття державноуправлінських рішень багато в чому залежить від моделювання регіонального розвитку. Сучасна наука широко надає уявлення про методи прогнозування та моделювання територіальної соціально-економічної динаміки. Це роботи російських учених – В. Бусигіна, Б. Кисельова, А. Маршалової, Н. Ларіної, Л. Поліщука, В. Суслова, О. Гранберга, а також праці таких вітчизняних науковців, як А. Голіков, В. Казакова, Ю. Прав, В. Решетило, Т. Стеценко, О. Тищенко, М. Пістун, К. Мезенцев, В. Тьорло та ін.

Як правило, в якості об'єкта дослідження виступають великі територіальні об'єкти: області, республіки, економічні райони як складні, комплексні регіональні системи. Учені детально розкривають концептуально взаємопов'язані підходи до статистичної оцінки соціально-економічного потенціалу та рівня економічної безпеки регіону, глибоко обґрунтовують статистичні методи виявлення депресивних територій, оцінки соціально-економічних наслідків скорочення обсягів випуску містоутворюючих підприємств. Доводять, що відмінними рисами оцінки соціально-економічного потенціалу регіону є інтегральний підхід до визначення змісту потенціалу, що включає різні форми нематеріальних

ресурсів.

Близький методологічний підхід використовується для оцінки рівня економічної безпеки, виявлення депресивних територій здійснюється на основі розрахунку узагальнюючих індикаторів економічного стану, фінансового стану та рівня життя населення, що характеризують основні територіальні підсистеми. Аналіз наслідків скорочення обсягу випуску містоутворюючих підприємств також будується на основі комплексної оцінки його впливу на три вищеназвані територіальні підсистеми.

Узагальнення накопиченого досвіду дозволяє зробити висновок про існування інваріантних елементів змісту аналізу соціально-економічного розвитку регіону. Це аналіз розвитку регіону як елемента соціально-економічної системи країни; аналіз економічного розвитку регіону; аналіз соціального розвитку регіону та інтегральна оцінка рівня соціального і економічного розвитку регіону [51].

Під час аналізу розвитку регіону як елемента соціально-економічної системи країни виявляється історична спадкоємність його зовнішніх функцій, ступінь асиметричності регіонального розвитку, особливості економіко-географічного положення та роль регіону в розвитку національної економіки та національній системі розселення.

Аналіз економічного розвитку регіону як самостійного господарюючого суб'єкта передбачає оцінку темпів економічного зростання, аналіз структури економіки регіону, аналіз фінансово-економічної ефективності господарської діяльності регіону в цілому і ключових підсистем регіональної економіки.

Аналіз соціального розвитку включає в себе характеристику ситуації у сфері зайнятості і порівняльну оцінку якості життя населення регіону, важливість якої визначається високим впливом на соціально-психологічний клімат у регіоні суб'єктивних оцінок при мінімально необхідному рівні задоволення потреб [60].

Останнім часом в аналітичних дослідженнях соціально-економічного розвитку регіону широко застосовуються системи рейтингових оцінок показників діяльності окремих районів і міст у складі областей та регіонів у складі держави. Для виявлення причин відставання та проблем на рівні конкретної адміністративно-територіальної одиниці розраховують інтегральні показники в розрізі кожної галузі життєдіяльності регіону.

Удосконалення регіональної моделі, що відбиває соціально-економічну систему регіону, дозволяє детально підійти до аналізу різноманітних процесів, здійснення яких формує найважливіші показники результативності функціонування того чи іншого суб'єкта або економічного району країни. У процесі такого аналізу з'являється можливість визначити найбільш значимі елементи системи за рівнем

впливу на основні результати діяльності, а також ефективність взаємодії регіональних складових. Отримана інформація допоможе зосередитися на розвитку найбільш впливових факторах регіону, а значить, найбільш ефективно використовувати наявні ресурси з метою вдосконалення реальної соціально-економічної регіональної системи.

Т. Стеценко та О. Тищенко, проводячи аналіз соціально-економічних процесів у регіоні, відмічають, що системний аналіз – це комплексне дослідження, результатом якого є розкриття взаємозв'язків і взаємодій усієї множини аспектів управління. Він має ітеративний характер, що допомагає встановити основні шляхи для поступового наближення до кінцевої мети і такі особливості:

1. Діагностичний підхід, за якого визначаються найчутливіші точки, що формують розвиток системи і потребують першочергового розгляду, методологічною основою підходу є принцип «провідної ланки».

2. Використання економіко-математичних методів, які є важливим способом кількісного та якісного відображення явища, їх застосування передбачає чітке визначення і розподіл показників на кількісні та якісні.

3. Різнобічний облік досвіду та інтуїції дослідника, коли процес дослідження управлінських проблем органічно поєднує формалізовані процедури з евристичним підходом та інтуїцією [88].

У випадках надзвичайної складності системи, її новизни, невизначеності формування деяких суттєвих ознак, недостатньої повноти інформації, нарешті, неможливості повної математичної формалізації процесу вирішення поставленого завдання доводиться звертатися до рекомендацій компетентних фахівців. Саме їх спосіб вирішення задачі, аргументація, підхід, формування кількісних оцінок результатів, їх обробка спеціальними методами представляють собою метод експертних оцінок. Він включає три складові: інтуїтивно-логічний аналіз задачі або її фрагмента; рішення у вигляді якісної або кількісної характеристики; обробку результатів рішення, тобто отриманих від експертів оцінок.

Одним із різновидів експертних оцінок є метод колективної генерації ідей («мозковий штурм»), який дозволяє опрацювати декілька можливих варіантів розвитку об'єкта прогнозування за короткий проміжок часу. Сучасні умови протікання соціально-економічних процесів вимагають постійного застосування методу «мозкового штурму», який дозволяє якісно і достатньо швидко проводити оцінку різних варіантів розвитку подій, не обмежуючи при цьому їх кількості. Також він допомагає знаходити спільне рішення при наявності декількох можливих варіантів розвитку об'єкта, виключаючи шлях компромісів, коли одну окремо взяту думку не можна вважати неупередженою.

Метод «Делфі» – один з найбільш розповсюджених колективних

методів експертної оцінки майбутнього, тобто експертного прогнозування, слугує для визначення та оцінки ймовірності настання тих чи інших подій. Він дозволяє узагальнювати думки окремих експертів в узгоджену групову думку, характеризується трьома особливостями, які відрізняють його від звичайних методів групової взаємодії експертів. Це анонімність експертів; використання результатів попереднього туру опитування; статистична характеристика групової відповіді, яка припускає обробку отриманих результатів за допомогою таких методів виміру: ранжирування, парне порівняння, послідовне порівняння і безпосередня оцінка.

У розвитку методу «Делфі» застосовується перехресна корекція. Майбутня подія представляється як величезна безліч пов'язаних шляхів розвитку, які переходять один в одне. При введенні перехресної кореляції значення кожної події за рахунок уведених певних зв'язків будуть змінюватися або в позитивний, або в негативний бік, коригуючи тим самим ймовірності розглянутих подій. З метою майбутньої відповідності моделі реальним умовам у модель можуть бути введені елементи випадковості.

Поряд з указаними методами в дослідженнях регіонального розвитку досить широко використовують попарне порівняння, коли за допомогою експерта порівнюються окремі об'єкти та будується ранжувальний ряд. При цьому перевагу отримує один з них.

Метод інтерв'ю входить до складу індивідуальних експертних оцінок, при якому здійснюється безпосередній контакт експерта зі спеціалістом за схемою «запитання – відповідь»

Широко розповсюджені також методи типологічних угруповань [75], в тому числі типологізація за поєднанням двох індикаторів, що характеризують рівні (динаміку) економічного і соціального розвитку [48]. Розглянемо декілька підходів до побудови регіональних типологій.

Типологізація регіонів на початковому стані і динаміці певного індикатора. Суть цього підходу полягає в такому [67]: уся сукупність регіонів поділяється на дві і більше групи за рівнем індикатора в базисному році (групи 1, 2, ...). Потім проводиться поділ регіонів за відносної величині індикатора в спостережуваному році (групи 1.1, 1.2, ..., 2.1, 2.2, ...). У простому випадку такий метод виділяє 4 групи (типу) регіонів: 1.1 – регіони, які і в базисному, і в спостережуваному році мали рівень індикатора вище середнього; 1.2 – регіони, в яких рівень індикатора в базисному році був вище за середній, а в спостережуваному році став нижче за середній; 2.1 – регіони, в яких рівень індикатора в базисному році був нижче за середній, а потім перевищив середній рівень; 2.2 – регіони, в яких рівень індикатора і в базисному, і в спостережуваному році був нижче за середній.

Найбільш поширеною є типологізація на основі вихідного стану і динаміки певного індикатора. Вона здійснюється в такій послідовності:

- 1) розраховується середня величина показника;
- 2) виділяються регіони, в яких спостерігається показник вище середнього і нижче середнього.

Для найбільшої наочності використовуються матричні способи представлення даних.

На основі спостережуваних типологічних ознак можуть бути виділені три головних типи проблемних регіонів, відносно яких доцільно застосовувати особливі методи регулювання: відсталі, депресивні, кризові.

З регіональними дослідженнями тісно пов'язаний порівняльно-описовий метод, який ґрунтується на двох принципах: по-перше, порівнюватися повинні об'єкти, що мають між собою яку-небудь спільність; по-друге, порівнюються найбільш важливі особливості досліджуваних об'єктів. За допомогою порівняльно-описового методу представляється можливим здійснювати класифікацію і типологію територій, районів, а також політичних, соціальних, економічних та інших процесів і явищ, які відбуваються в них.

Ефективність і достовірність порівняльно-описового метода при здійсненні класифікації тих чи інших явищ економічного життя значно підвищується при його доповненні кластерним аналізом.

Кластерний аналіз – спосіб розбиття множини досліджуваних об'єктів або ознак на однорідні групи (кластери). В якості цільової функції може братися внутрішньогрупова сума квадратів відхилення.

Головне призначення кластерного аналізу вирішує завдання класифікації досліджуваних даних і визначає її структуру. Найбільш відомий прийом при здійсненні кластерного аналізу – побудова дендрограми (діаграми дерева). Дендрограму можна визначити як графічне зображення результатів процесу виявлення відстаней між досліджуваними ознаками. У ній об'єкти вивчення зазвичай розташовуються вертикально зліва (або внизу), а результати кластеризації, тобто значення відстаней, що характеризують схожість ознак – по горизонтальній прямій вгорі [15].

З метою структурування наявної інформації в останні роки широко застосовується SWOT-аналіз, що дозволяє по-новому поглянути на поточну ситуацію і перспективи, які відкриваються в дослідженні та плануванні регіонального розвитку. Він представляє собою концепцію стратегічного планування діяльності, яка передбачає визначення її сильних і слабких сторін, а також можливостей і загроз, які можуть виходити з найближчого оточення (зовнішнього середовища).

Концепція SWOT-аналізу з'явилася в 1960-х роках, коли професор

Гарвардського університету Кеннет Ендрюс уперше сформулював акронім «SWOT», що розшифровується таким чином:

- сильні сторони (Strengths) – переваги;
- слабкі сторони (Weaknesses) – недоліки;
- можливості (Opportunities) – фактори зовнішнього середовища, застосування яких дає переваги в існуючій ситуації;
- загрози (Threats) – фактори, які можуть потенційно погіршити розвиток існуючої ситуації [18].

У процесі прийняття державноуправлінських рішень, аналізуючи соціально-економічний розвиток регіонів, ступінь їх інтеграції в господарську систему країни та участь у територіальному поділі праці, фахівцям доводиться оперувати визначеними сукупностями статистичних та аналітичних даних. Їх опис дає можливість оцінити реальну картину того чи іншого економічного чи суспільного явища, змодельовати його динаміку і намітити шляхи оптимізації.

Формування моделей регіонального соціально-економічного розвитку є надзвичайно складним процесом, що складається з різних етапів, які охоплюють множину аспектів і описуються безліччю параметрів і змінних, які повинні ретельно узгоджуватися [16]. Складність процесу моделювання визначається складністю модельованої схеми. Під час прийняття та реалізації державноуправлінських рішень потрібним є обґрунтування регіональних моделей соціально-економічного розвитку, розроблення основних параметрів на перспективу, узгодження галузевих і територіальних, внутрішньо регіональних і міжрегіональних народногосподарських аспектів, що необхідно здійснювати з використанням економіко-математичних методів і моделей. Разом з тим неоднорідність самої проблеми, безліч змінних, обумовлюють необхідність наявності в розробників не одної моделі, а їх комплексу, що описує в сукупності всі елементи і взаємозв'язки, які визначають регіональний розвиток.

Перехід до модельної технології регіонального розвитку має, на думку О. Солтисіка, має певні переваги, оскільки формалізація управлінських задач і використання економіко-математичних методів, які підвищують їх точність і скорочують терміни і трудомісткість ухвалення ефективних рішень у галузі управління регіональними системами. Такими перевагами є:

- можливість інтенсифікувати розрахунки, виконанні за кожним альтернативним варіантом, реалізуючи принцип багатоваріантності управлінських рішень;
- розширення і поглиблення сфери конкретного кількісного аналізу в прийнятті рішень на регіональному рівні;
- сприяння виробленню конкретної теорії регіонального розвитку,

підвищуючи ступінь адекватності прийнятої концепції фактичному стану об'єкта;

- вплив на систему інформаційного забезпечення процесу прийняття державноуправлінського рішення вимагає її впорядкування, розробки алгоритмів формування, перетворення і коригування [94].

Регіональне моделювання представляє собою уявне або штучне конструювання існуючої чи перспективної соціально-економічної структури та середовища регіону з метою їх більш повного пізнання і вдосконалення. Для цього можуть бути застосовані абстрактні, описові і оптимізаційні моделі. Абстрактні моделі поділяються на вербальні, схематичні і математичні. Для опису еколого-економічних і соціальних проблем регіону використовуються вербальні моделі великих підприємств, що відображають фактичний стан геосистеми [7].

Методологічною основою моделювання соціально-економічного розвитку регіону є системний аналіз, центральною процедурою якого, як відомо, є побудова узагальненої (єдиної) моделі регіону, що відображає всі фактори і взаємозв'язки реальної системи.

Регіон як об'єкт моделювання характеризується:

- слабкістю теоретичних знань, якісним характером знань про систему, відсутністю теорії розвитку регіону;

- високим рівнем невизначеності вихідної інформації. Розрізняють внутрішню і зовнішню невизначеності. Внутрішня – це сукупність тих факторів, які не контролюються особою, яка приймає рішення повністю, але вона може чинити на них вплив (наприклад, внутрішня соціально-економічна обстановка, фактори ризику тощо). Зовнішня – визначається характером взаємодії із зовнішнім середовищем – це ті чинники, що знаходяться під слабким контролем особи, яка приймає рішення (екологічна, демографічна, зовнішньополітична ситуація, поставка ресурсів в регіон ззовні тощо);

- наслідком є те, що результати рішення часто носять якісний характер і дозволяють судити про напрямки розвитку динамічних процесів, виконувати аналіз стійкості динамічних процесів.

Аналіз і моделювання соціально-економічних, регіональних процесів необхідно виконувати з урахуванням таких характерних особливостей:

- регіон розглядається як складна слабкоструктурована система, системне моделювання якої передбачає виявлення великої кількості складних взаємопов'язаних причинно-наслідкових зв'язків між факторами, розглянутими в описі складної системи, результат дії яких не завжди очевидний при прийнятті рішень (на думку Дж. Форрестера, територіальні системи контріінтуїтивні [95]), в описі, структуризації об'єкта моделювання присутня велика частка експертних знань;

- регіональні системи – стохастичні, дослідження яких необхідно виконувати в умовах невизначеності і неоднозначності;

- регіон – соціальна система, тому в ній домінують і враховуються природні та психологічні (пов'язані з інтересами людей тощо) фактори. При прийнятті рішень необхідно враховувати довгострокові інтереси суспільства. Рівень розвитку регіону покликаний, у першу чергу, забезпечувати умови відтворення людського життя;

- регіон – динамічна система. Дослідження процесів відтворення вимагає вивчення динаміки розвитку системи, аналізу процесів зростання, з урахуванням загального життєвого циклу регіону та його частин (населення, підприємства, житловий фонд тощо), адаптивної еволюції;

- регіон є саморегулюючою системою. Управління йде через внутрішньоорганізаційні процеси саморегулювання і засноване на зміні законів

і методів внутрішнього управління. На слабкість адміністративних заходів, неефективність цільового фінансування і інших адміністративних програм, не пов'язаних з приведенням у дію економічних регуляторів, вказував ще Дж. Форрестер [85].

Соціальні програми приводять до зрушень, порушень балансу:

- існує конфлікт між цілями довгострокового планування і короткостроковими рішеннями, тому необхідна координація рішень;

- умовою нормального розвитку в системі є підтримка економічної рівноваги (досягнення балансу використання ресурсів у системі).

3.3. Тенденції становлення структури інформаційного механізму управління сталим розвитком регіону

Основними чинниками, що діють у системі, є такі: власний ресурсний потенціал регіону і залучені в регіон ресурси (інвестиції, централізовані капітальні вкладення), і реальні процеси суспільного виробництва. У задачах прийняття рішень цілеспрямований вибір керуючих рішень та економічних методів управління повинен визначати такі пропорції суспільного відтворення (досягнення балансу використання ресурсів в системі), які в максимальній мірі сприяють задоволенню потреб населення в регіоні та підвищенню його життєвого рівня. Це основна цільова задача регіонального управління.

Досліджувана соціально-економічна система має складну внутрішню структуру (рис. 3.1), у складі якої можуть бути декомпозовані підсистеми: населення, виробництво, невиробнича сфера, екологія, простір, фінанси, зовнішня економічна сфера.

Вона характеризується ієрархічністю управління та активністю

окремих її підсистем, взаємодія елементів у рамках якої розглядається з урахуванням характеру впливів зовнішнього середовища на внутрішню структуру. Регіон представляється як цілеспрямована і багатоцільова система, що має неоднорідні внутрішні та зовнішні цілі, самостійні підцілі окремих підсистем, систему показників виміру цілей, різноманітні стратегії їх досягнення тощо.

Загальна мета системи може бути формалізована у вигляді ряду слабоформалізованих взаємопов'язаних підцілей. При виборі того чи іншого варіанту розвитку доводиться формувати узгоджене рішення, що дозволяє знаходити компроміс між регіональними і загальнодержавними цілями, з одного боку, і цілями окремих підприємств і господарських суб'єктів – з іншого.



Рис. 3.1. Структура соціально-економічної системи

Розглянемо систему показників соціально-економічного розвитку регіону. Соціально-економічна складова рівня розвитку регіону виконує двояку роль: всебічного розвитку особистості, з одного боку, певного способу задоволення потреб населення в послугах соціальної інфраструктури – з іншого.

Якщо виходити із всебічного розвитку особистості, то неодмінними

умовами виступають досягнення певного рівня життя (матеріальний аспект), сукупність форм і видів життєдіяльності людей. Нормальні умови життєдіяльності у чималому ступені забезпечуються шляхом задоволення суми матеріальних, соціальних і культурних потреб у процесі користування благами і послугами підприємств соціальної інфраструктури регіону. Ступінь задоволення цих потреб повинен відбиватися відповідною системою показників.

Узагальнений підхід до оцінки рівня розвитку дозволяє сформувати ієрархічну структуру показників (рис. 3.2), усі соціально-економічні показники якої знаходяться між собою у складному взаємозв'язку, і виконати побудову агрегованих показників, що характеризує соціально-економічний рівень розвитку регіону. Система показників соціально-економічного розвитку регіону представляє собою складну ієрархічну структуру з безліччю приватних показників, в яку залежно від завдання управління можуть включатися критерії, що відображають соціальний, економічний, містобудівний та інші ефекти варіанту розвитку.



Рис. 3.2. Схема показників соціально-економічного розвитку регіону

У загальному випадку система показників включає інтегрований критерій, що відображає рівень життя населення в регіоні (наприклад, національний дохід на душу населення). На верхньому рівні цієї ієрархічної структури виділяють три групи агрегованих критеріїв, які

включають:

- узагальнюючу оцінку соціальних параметрів регіону;
- показники, що характеризують об'єктивні економічні (виробничі) умови регіону,
- змінні, що відображають соціальні характеристики поза виробничої сфери, залежні від розвитку виробництва.

У свою чергу агреговані показники дають загальну оцінку стану соціально-економічної структури і включають демографічні, соціально-професійні, трудові та суспільно-політичні параметри, а також параметри, що відбивають умови життя, праці і побуту населення регіону.

У моделі закладені основні види регуляторів для територіальних систем: адміністративні; нормативні; земельні; бюджетно-податкові; організаційно-правові; договірні.

Стратифікація є загальним принципом системного моделювання і використовується при аналізі та синтезі складних систем на основі методів комп'ютерного моделювання. Говорячи про стратифікацію складних систем, розуміють конструювання баз даних і знань, над якими визначені обчислювальними процесами вирішення локальних завдань системного аналізу. Стратифікований опис модельного комплексу служить основою для розробки відповідної машинної технології і кладеться в основу формування баз даних.

Основним системоутворюючим методом моделювання в задачах регіонального розвитку є метод імітаційного моделювання, який:

- дозволяє формувати узагальнену модель системи на основі єдиного фрейма даних;
- реалізує ітераційний характер розробки моделі, поетапний характер деталізації модельованих підсистем, що дозволяє поступово збільшувати повноту оцінки прийнятих рішень у міру виявлення нових проблем і отримання нової інформації;
- пропонує нову методологічну основу наукового дослідження – експеримент на імітаційній моделі (що дозволяє оцінювати наслідки прийнятих рішень не на живих людях, а на комп'ютерних моделях). Головною перевагою імітаційного моделювання є те, що експерт може за допомогою експерименту на моделі виробляти стратегію розвитку;
- широко застосовується в системах прийняття рішень, оскільки дозволяє аналізувати велику кількість альтернатив, стратегій, проводити сценарні розрахунки, досліджувати стохастичні системи в умовах невизначеності тощо;
- дозволяє вивчати динаміку розвитку соціальних систем [3].

На макрорівні модельного комплексу використовуються моделі і методи системної динаміки. Концепція системної динаміки дозволяє

моделювати динамічні процеси на високому рівні агрегування, в її основі лежить уявлення про функціонування динамічної системи як сукупності потоків (грошових, продукції, людських тощо). Зміст базової концепції структуризації в методах системної динаміки може інтерпретуватися як спосіб структуризації диференціальних моделей, яка базується на концепції потокової стратифікації систем. При цьому у структурній схемі моделей системної динаміки виділені дві частини: мережа потоків і мережа інформації.

Загальна проблематика імітаційного моделювання включає ряд аспектів:

- методологічний, пов'язаний зі створенням нових концепцій формалізації і структуризації модельованих систем, розвитком методологічних основ системного моделювання, орієнтованих на математичну та інформаційну підтримку всього циклу системного моделювання: від постановки проблеми і формування концептуальної моделі – до аналізу результатів обчислювального експерименту і прийняття рішення; відпрацюванням підходів до створення стратифікованих описів модельованих систем, розробкою методології побудови систем підтримки прийняття рішень у сфері комплексних проектів з моделювання тощо;

- математичний, пов'язаний з широким використанням в імітаційному моделюванні взагалі, і в процедурах обчислювального експерименту, зокрема статистичних методів самого різного призначення, математичних методів оптимізації і прийняття рішення, методів штучного інтелекту;

- технологічний аспект.

Сьогодні імітаційне моделювання стає все більш актуальною комп'ютерною технологією. Основними напрямками вдосконалення сучасних систем моделювання є: створення проблемно орієнтованих систем моделювання в різних галузях досліджень; об'єктно орієнтоване моделювання; застосування структурно-функціонального підходу, удосконалення інструментів для проведення сценарних розрахунків; інформаційна (доступ до баз даних) та математична підтримка процедур аналізу вхідних даних, пов'язаних із плануванням, організацією та проведенням спрямованого обчислювального експерименту на імітаційній моделі; розробки у сфері взаємодії імітаційного моделювання з інтернету тощо.

РОЗДІЛ 4. УДОСКОНАЛЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОВИТКОМ РЕГІОНУ

4.1. Механізм реінжинірингу соціально-економічних процесів державного управління через застосування інноваційної реклами в регіоні

Переважає більшість зусиль органів влади на практиці не відповідає плануванню. Програми, що розробляються та реалізуються, мають традиційно цілий ряд системних дефектів. У результаті ефект від їхнього здійснення є або мінімальним, або, скоріше негативним, з багатьох причин, але насамперед, у силу втрати часу на виконання запланованих, невірних ідеологічно й методологічно заходів.

Таким чином, відсутність виразного, позитивного й конструктивного механізму державного регулювання інноваційної реклами породжує неминуче постійне відставання влади від тенденцій, що формуються, і значимих подій, що відбуваються в державі.

Специфічне поняття «ефективність державного управління» (зокрема, державного регулювання) можна також визначити через модель – співвідношення «вхід-вихід», що характеризує діяльність політичної системи в цілому та підсистеми управління як її частини. На «вході» системи знаходяться: вимоги суспільства (об'єкта, що підлягає управлінню), які обумовлюють прийняття відповідних рішень, підтримка суб'єкта управління – легітимність (довіра суспільства) і ресурси, який використовує держава для реалізації можливих рішень. На «виході» системи знаходяться: реальна зміна об'єкта, що підлягає управлінню, як слідство реалізованих рішень і досягнення цілей суб'єкта управління (системи). Усередині системної моделі «вхід-вихід» формуються та діють

підсистеми, що дублюють системну стосовно аналізу ефективності як внутрішньої управлінської діяльності окремих органів держави відносно інших органів, так і зовнішньої – стосовно суспільства або його частини. У такому контексті використовуються поняття: «часткова ефективність» і «повна ефективність». Перша характеризується показниками результативного рішення частини проблем, що формують загальну мету; друга – показниками успішного рішення всього комплексу проблем, що утворюють загальну, кінцеву мету суб'єкта управління. Для системи державного управління в цілому розглянуте поняття трактується переважно як повна ефективність [26].

Поняття «критерій ефективності» державного управління має на увазі ознаку або сукупність ознак, на підставі яких оцінюється ефективність системи управління в цілому, а також окремих управлінських рішень. Ключовим елементом даного поняття є термін «оцінка». Його специфічний зміст визначає неоднозначність процедури оцінювання результатів і наслідків дій і рішень суб'єкта управління.

Оцінка ефективності державного управління необхідна як для органів державної влади, так і для суспільства. Суспільству вона дозволяє контролювати якість діяльності державних інститутів. А керівникам і державним службовцям подібна оцінка потрібна для самоконтролю, а також для вдосконалення управлінського процесу. В цілому проблема оцінки ефективності – це проблема аналізу управлінської діяльності й прийнятих рішень [55].

Базові цінності сучасної України – це політична демократія (народовладдя), суверенітет держави, його цілісність і безпека, правовий закон, політичні та соціальні права й свободи людини, вільна праця, заснована на різнохарактерних формах власності на засоби виробництва, плюралізм тощо. Відомо, що мільйони українців признають багато інших, традиційних цінностей. До них, зокрема, відносяться: соціальна справедливість, соборність (колективізм), православні цінності. Всі зазначені принципи закладені в критеріях визначення ефективності головних напрямків діяльності держави, прийнятих суб'єктом управлінських рішень. Сформульовані правлячою елітою та політичними лідерами, перевірені історичним досвідом і закріплені правом базові цінності отримують загальнозначущий, об'єктивний характер стосовно членів суспільства та суб'єктів управління. Чим меншим є розрив між офіційно проголошеними цінностями й чинними особливостями функціонування суб'єктів управління, тим реальнішою є ефективність державного управління.

Критерії ефективності державного управління формуються на базі системи суб'єктивних цінностей, виражених в ідеології суспільно-державного устрою, в стратегічних цілях суб'єкта управління –

політичному курсі, у концепціях, політичних установах і нормах системи управління, які визначають загальні національно-державні інтереси. Найчастіше за такі видаються інтереси панівних класів або домінуючих національно-етнічних груп. Зазначене пояснює залежність критеріїв оцінки насамперед від типу політичної системи, а також конкретно-історичних умов, у яких вона функціонує. Цінності, цілі, концепції, принципи державного управління, нормативна база системи управління, нарешті, суспільні потреби й інтереси - всі ці елементи критеріїв ефективності державного управління представляють собою змінні, обумовлені суспільно-державним устроєм, політичним режимом і конкретним середовищем (історичним і природним), у якому знаходиться дане політичне співтовариство. У сукупності вони складають механізм реагування поведінки держави, як співтовариства людей, на зміни зовнішнього та внутрішнього середовища, систему контролю над зовнішніми та внутрішніми процесами змін. Чим ширшою є сфера контролю, тобто раціонального впливу, тим вищою є ефективність державного управління. Але контроль, раціональне управління суспільством і середовищем не може поширюватися нескінченно. Межа йому – природна самоорганізація суспільства. В цілому, здатність державного суб'єкта сполучити цілеспрямований вплив на соціум з реалізацією його властивості до самоорганізації є одним з універсальних показників ефективності державного управління [59].

Оцінка ефективності державного управління в теоретичному аспекті є процедурою порівняння результатів тих або інших рішень із критеріальними ознаками, що втілюють офіційно визнані цінності, інтереси, цілі та норми. Процедура оцінювання – це одночасно процес виявлення протиріччя між суб'єктивним і об'єктивним факторами управління. Такі протиріччя цілком природні: неможливо (і не є необхідним) повністю врахувати у цілях і стратегіях, проектах і планах усієї різноманітності об'єктивних тенденцій і потреб, інтересів і запитів суспільства, а також передбачити вплив постійно мінливих ситуацій. Рішення фіксують певну дистанцію між існуючим і належним, дійсним і бажаним, реалізованою та потенційною можливостями держави й суспільства. Протиріччя між досягнутими результатами та нереалізованими можливостями, між використаними й незатребуваними ресурсами, між показниками на вході та на виході системи управління детермінуються неадекватністю цілей і засобів, масштабом реальних можливостей і об'єктивних потреб, а також обсягом запасів ресурсів.

Відповідність результатів рішень цінностям і цілям системи, суспільним потребам, інтересам і потенційним можливостям їхнього задоволення не настає спонтанно. Вона досягається підвищенням рівня функціонування всієї системи управління, адекватністю принципів,

форм, методів і стилю прийняття й реалізації рішень об'єктивному фактору й нормативно-ціннісній базі управління.

Залежно від того, що береться за основну ознаку ефективності, розрізняють три групи критеріїв: ціннісно-раціональний, цілераціональний і прагматичний (табл. 4.1).

Оцінка ефективності тих чи інших державних програм (економічного, соціального або культурного розвитку) можлива із залученням таких показників: обсягу виконаних робіт і проведених заходів, що співвідноситься з витратами; реалізації офіційно встановлених стандартів споживання товарів і послуг; рівня задоволення потреб і запитів населення щодо певних послуг і предметів життєвої необхідності, що фіксується, зокрема, опитуваннями населення й аналізом скарг і пропозицій громадян; динаміки росту бюджетних асигнувань тощо.

Таблиця 4.1

Характеристика груп критеріїв оцінки ефективності державного управління

Вид критерію	Об'єкти оцінки (предметні цінності)	Ознаки ефективності	Критерії оцінки
Ціннісно- раціональний	Політична стратегія, державні програми, плани, соціально-політичні й економічні концепції, принципи, методи управління.	Рівень здійснення основних функцій державного управління (збереження системи, забезпечення цілісності суспільства, прав і свобод громадян і ін.); рівень раціональності рішень, їхньої легітимності, демократизм, свобода	Відповідність результатів і наслідків рішень державним цінностям, принципам, суспільним інтересам.

		вибору.	
Цілераціональний	Державні програми, плани, принципи діяльності управління, організаційні структури, форми, методи, норми та стиль управлінської діяльності, правове й інформаційне забезпечення, способи артикуляції та захисту інтересів держави й громадян, обсяг і види державних послуг тощо.	Повнота здійснення поставлених цілей, рівень раціональності рішень, легітимність, демократизм, законність, компетентність, інформаційне забезпечення, методи стимулювання участі громадян в управлінні, ступінь свободи та суспільна ціна вибору, раціональність використання всіх видів капіталу, інноваційність рішень.	Відповідність рішень функціональним цілям і завданням державного суб'єкта, його статусу й повноваженням, правовому порядку, суспільним потребам і інтересам, досягнення оптимальних результатів у межах регульованих державних ресурсів; відповідність рішень очікуванням конкуруючих соціальних груп.
Прагматичний	Безпосередні результати зміни об'єктів управління.	Суспільна корисність, економічна, соціально-політична вигода, раціональність використання ресурсів, інноваційність рішень, їхня оперативність, простота, творчих методів	Отримання оптимальних результатів при мінімальних витратах ресурсів, оцінка за моделлю «витрати-вигода».

		управління	
--	--	------------	--

Фактично ефективні конкретні рішення державних організацій є такими, що забезпечують реалізацію загальнозначущих цілей, але не пов'язані з великими витратами; а також такими, що приносять значний успіх одній стороні, однак не вимагають більших втрат для іншої сторони. Оптимальне рішення – це рішення, що приносить істотні позитивні результати для всіх сторін («супероптимальне рішення»); рішення, що забезпечує досягнення сполучення конфліктуючих дій, груп інтересів, практичне усунення конкретних джерел конфліктів або урегульованість останніх [5].

На сучасному етапі існують кілька методик оцінки ефективності державного управління, з яких найбільш відома методика ООН і Всесвітнього банку, що включає ряд індикаторів, об'єднаних у п'ять груп. Зокрема, нижче ці групи розглянуто більш докладно.

1. Підзвітність і виборність державної влади:

- участь населення у виборі уряду;
- незалежність ЗМІ;
- дотримання політичних прав і свобод.

2. Політична стабільність:

- імовірність політичної дестабілізації;
- рівень внутрішнього насильства та тероризму.

3. Ефективність уряду:

- якість суспільних послуг;
- компетентність державних службовців;
- якість роботи державної бюрократії;
- незалежність державної служби від політичного тиску;
- довіра населення до державної політики.

4. Якість системи державного регулювання:

- сприяння розвитку економіки;
- ступінь втручання держави в ринкові механізми;
- масштаби тіньової економіки.

5. Контроль над корупцією:

- використання влади для особистих цілей;
- сприйняття рівня корупції населенням [62].

На підставі цих показників розраховуються індекси ефективності державного управління для трьох груп країн: індустріально розвинені країни, країни Східної й Центральної Європи, країни-учасники СНГ.

Можливо доповнити цю методику низкою інших показників, виділених у три групи на основі моделі аналізу адміністративних реформ, що наведена вище.

Існує можливість оцінки системи державного управління через використання внутрішніх, зовнішніх та загальних показників.

1. Внутрішні показники (кількісні показники):

- розробка й планування державної політики;
- система державної служби та професіоналізм персоналу;
- нормативно-правові основи державного управління;
- культурні й етичні основи державного управління;
- функціональна ефективність державного управління;
- використання інформаційних технологій;
- бюджетна ефективність і результативність;
- система державного регулювання;
- якість державних послуг, робіт, продуктів.

2. Зовнішні показники:

- рівень відносин чиновників із громадянами;
- рівень відносин чиновників з бізнесом;
- рівень відносин чиновників і політиків;
- рівень відносин центральної влади з регіональною й місцевою владою.

3. Загальні показники (якісні показники):

- загальний рівень державного управління;
- позитивні зміни/тенденції в системі державного управління [63].

За кожним із зазначених показників розробляється система індикаторів, що дозволяють виміряти стан об'єкта на даний момент часу для наступного порівняння.

В цілому, результати державного управління оцінюються всім суспільством, його окремими групами й кожною людиною окремо, тому що вони наочно проглядаються через зміну рівня й якості життя населення; розвиток соціальної й духовної сфери; результати, отримані в сфері економіки, національної безпеки, міжнародного співробітництва тощо [77].

Однак ця оцінка не заміняє необхідності в спеціальній, офіційній оцінці ефективності державного управління. Причому оцінка ефективності державного управління повинна здійснюватися ще на стадії підготовки управлінського рішення, що в певній мері може гарантувати його достатній рівень.

Враховуючи багатомірність об'єктів державного управління, при оцінці ефективності управлінських рішень широко застосовуються методи багатомірного статистичного аналізу, що дозволяють не тільки групувати об'єкти спостереження в класи, розглядати їх у динаміці, але й формувати якісні агреговані показники як для опису самих об'єктів, так і для моніторингу прогресу, що відображає результат управлінського впливу. При цьому особливу увагу приділяють аналізу впливу наслідків

управлінських рішень (наприклад, відгуків на реформи), маючи на увазі не тільки безпосередні результати прийнятого й реалізованого рішення, але й весь комплекс наслідків управління (наслідків зміни), їхній вплив на всі сфери громадського життя.

Найпоширеніший метод, що використовується при оцінці ефективності державного управління, – метод порівнянь. При цьому використовуються різні види порівнянь: порівняння з плановими завданнями, з минулими, з кращими або середніми показниками за певний період. Наприклад, при оцінці ефективності державного управління відносно соціально-економічного розвитку країни в розрізі річного або п'ятирічного періоду застосовується порівняння фактичних показників з показниками, закладеними в річному прогнозі або п'ятирічній програмі соціально-економічного розвитку.

При оцінці ефективності управління на рівні окремого державного органу можна використовувати моделювання, в основі якого використовується побудова спеціальних моделей, що дозволяють одержувати оцінку не тільки щодо функцій, але й пов'язаних з ними процесів. Наприклад, можна використовувати наступну модель, побудову якої припускає три етапи.

Перший етап – це організаційне моделювання, коли будуються функціональна й структурна моделі органа державного управління.

Функціональна модель визначає, які функції реалізує орган державної влади, а структурна модель визначає осіб, які реалізують зазначені у функціональній моделі функції. Організаційна модель має ієрархічну структуру й може бути представлена на основі документів трьох видів: «Положення про організаційну структуру», «Положення про підрозділи», «Положення про посадові інструкції».

Другий етап – це стадія трансформації функціональної моделі в процесну. На цьому етапі окремі функції представляються у вигляді послідовно взаємозалежних процесів, які відображають їхній причинно-наслідковий характер, що здійснюється встановленням для кожної функції вхідних і вихідних параметрів. На цьому ж етапі структурна модель трансформується в рольову. Процесна модель визначає, яку роль відіграє певна посада (державний службовець на певній посаді). Система, що складається з процесної та рольової моделей, являє собою процесно-рольову модель органу державного управління, що відповідає на питання: «що, хто, кому, коли?». На третьому етапі дається кількісний опис процесів, тобто будується кількісна модель процесу.

Такий підхід до оцінки ефективності державних управлінських рішень дає можливість її автоматизації. При цьому обов'язковою умовою є наявність кількісної оцінки результатів управління.

Традиційні методи оцінки ефективності державного управлінського рішення представлені політичним або адміністративним контролем і є результатами парламентських слухань, звітів керівників і контрольних комісій, державної аудиторської перевірки тощо.

Слід зазначити, що оцінку ефективності державного управління роблять різні суспільні інститути: громадянин, родина, трудові колективи, суспільні об'єднання, державні структури. Із всіх способів оцінки варто виділити наступні: звіти органів державної влади, управлінських структур, а також посадових осіб про результати їхньої діяльності. Суспільна думка також є різновидом оцінки ефективності державного управління, що являє собою сукупність суджень, поглядів, позицій, точок зору великої кількості людей. Суспільна думка як би співвідносить результати управління з потребами, інтересами й очікуваннями громадськості. І хоча суспільна думка за своєю природою є суб'єктивною, через свою масовість вона має властивість об'єктивно «бачити» ефективність державного управління. Оцінку ефективності державного управління дають засоби масової інформації, які, за своєю суттю, покликані дзеркально відображати події, що відбуваються в життєдіяльності суспільства, і, відповідно, висвітлювати результати управління; звернення громадян, зміст яких формує уявлення про життя людей, їхні потреби, конкретні інтереси, порушення їхніх прав тощо, що, в певній мірі, дозволяє судити про ефективність державного управління, виявляти недоліки, недогляди та слабкі місця в системі державного управління [63].

Відповідно, пропонується виконувати оцінку ефективності державного регулювання інноваційної реклами за допомогою підходів «Шість сигм» та «Збалансована система показників».

Принципи, які лежать в основі концепції «Шість сигм», передбачають зниження варіабельності процесів і стабілізації їх характеристик.

Підхід «Шість сигм» традиційно використовується для оцінки узагальнюючих показників якості процесів. Зокрема, визначення підходу «Шість сигм» полягає у такому: це підхід до удосконалення, метою якого є виявлення й усунення причин помилок або дефектів у процесах через зосередження на тих вихідних показниках, які є критично важливими. В основі підходу «Шість сигм» знаходиться поєднання досконалого розуміння споживчих очікувань і потреб, а також грамотного та чіткого використання даних, фактів, різнохарактерних аналітичних методів (включаючи статистичні) з приділенням необхідної уваги процесам управління, їх розвитку та перепроєктування.

Ключові концепції підходу «Шість сигм» полягають у такому.

1. Здійснюється систематичний моніторинг очікувань громадськості стосовно інноваційної реклами. Інноваційна реклама повинна викликати у споживачів виключно задоволення від її перегляду.

2. Ідентифікація отриманої інформації та обґрунтування необхідності прийняття управлінських рішень, проведення всебічного аналізу.

У сучасному розумінні підхід «Шість сигм» розглядається і як філософія, і як методологія, і як набір інструментів удосконалення роботи. Він застосовується в різнохарактерних сферах діяльності. Тобто в загальному випадку «Шість сигм» – це стратегічний підхід, який може бути використаний для всіх процесів та галузей.

Термін «Шість сигм» означає стандартне відхилення випадкової величини від середнього значення. Цей термін застосовується в математичній статистиці. Випадкова величина може бути охарактеризована двома параметрами – середнім значенням і стандартним відхиленням (середньоквадратичним відхиленням). Отже підхід «Шість сигм» заснований на застосуванні методів статистичного аналізу.

Якщо в якості випадкової величини розглядається параметр якості процесу, то за допомогою середнього значення та стандартного відхилення можна оцінити ймовірну частку його дефектів. Для цього необхідно встановити верхню й нижню межі поля допуску параметра якості. Чим більше буде поле допуску, тим більше буде частка придатних компонентів процесу, що досліджується. Чим більше буде значення середньоквадратичного відхилення, тим меншою буде частка придатних компонентів процесу.

Щоб підвищити частку придатних компонентів процесу, необхідно для заданого поля допуску прагнути зменшити значення середньоквадратичного відхилення, тим самим, збільшивши їхню кількість, що укладаються в поле допуску.

Суть підходу «Шість сигм» полягає в тому, щоб, застосовуючи різні методи й інструменти управління процесами, домогтися зниження значення стандартного відхилення при заданому полі допуску.

Філософія підходу «Шість сигм» ґрунтується на постійному вдосконаленні процесів і зниженні кількості дефектів [42].

Поліпшення може здійснюватися за рахунок радикальних змін (підхід реінжинірингу процесів) або за рахунок незначних постійних вдосконалень (підхід «Кайдзен»). Метою покращень стосовно державного регулювання інноваційної реклами можуть бути підвищення її інформаційної безпеки, збільшення обсягів надходжень від реклами до бюджетів усіх рівнів тощо.

Ключовими елементами філософії підходу “Шість сигм” стосовно оцінювання ефективності державного регулювання інноваційної реклами є такі:

- задоволення громадськості. Зокрема, громадськість визначає рівень якості роботи державних органів. У кожному елементі очікувань споживача сховані вимоги до якості. Органи державної влади повинні виявити та задовольнити всі ці вимоги;
- визначення процесів, їхніх показників і методів управління процесами. Щоб підвищувати якість роботи, необхідно дивитися на процеси з погляду громадськості. Всі елементи процесів, що не приносять цінності громадськості, повинні бути усунуті;
- командна робота та залучення персоналу. Результати роботи органів державної влади – це праця їх персоналу. Для досягнення високої якості кожний співробітник повинен бути зацікавлений у роботі та досягненні високих результатів. Зацікавленість співробітників приводить до підвищення задоволеності громадськості.

Для проведення покращень й удосконалення управління процесами підхід “Шість сигм” застосовує набір різних інструментів якості. Управління процесами може здійснюватися на основі якісних і кількісних показників. У кожному окремому випадку може застосовуватися свій набір інструментів. Прикладами таких інструментів є статистичне управління процесами на основі контрольних карт, FMEA-аналіз (англ. – Failure modes and effects analysis – аналіз причин і наслідків відмов), діаграма Парето, діаграма Ісікави, деревовидна діаграма тощо.

На сьогоднішній день інструментарій підходу “Шість сигм” розширився за рахунок його застосування в багатьох сферах діяльності. Фактично інструментарій “Шість сигм” містить у собі весь набір інструментів якості.

Виходячи з цього, підхід “Шість сигм” можна також розглядати як процесно-орієнтовану методологію, спрямовану на поліпшення роботи. Вона дозволяє вдосконалювати всі сфери діяльності [58].

В основі методології “Шість сигм” перебувають три взаємозалежних елементи:

- поліпшення існуючих процесів;
- проектування нових процесів;
- управління процесами.

Зокрема, для вдосконалення існуючих процесів застосовується підхід поступового поліпшення. Основна увага приділяється зниженню рівня дефектності. Метою поліпшення в концепції “Шість сигм” є усунення недоліків в організації й виконанні процесів. Фактично поліпшення здійснюється за рахунок застосування п'яти послідовних кроків. Ці кроки

називаються методом DMAIC (англ. – Define, Measure, Analyze, Improve, Control):

Define – на цьому кроці визначають основні проблеми процесу, формується команда проекту “Шість сигм” стосовно вдосконалення процесу. Команда наділяється необхідними повноваженнями й ресурсами для роботи. Встановлюється її зона відповідальності.

Measure – на цьому етапі збираються дані про виконання процесу. Команда проводить аналіз зібраних даних і висуває попередні припущення щодо причин виникнення відхилень у процесі, що вдосконалюється.

Analyze – у ході виконання цього кроку команда перевіряє попередні ідеї про причини відхилень у процесах, визначає всі причини невідповідностей і пропонує методи по усуненню виявлених причин.

Improve – на цьому етапі розробляються заходи щодо поліпшення процесу й проводиться їхня апробація. Заходи впроваджуються в практику роботи.

Control – цей крок припускає документування й стандартизацію поліпшеного процесу. Для перевірки ефективності заходів команда проекту “Шість сигм” виконує контроль і моніторинг реалізації процесу. Протягом моніторингу особлива увага приділяється перевірці усунення причин невідповідностей [64].

Для процесів, що створюються вперше, застосовується підхід, спрямований на передбачення очікувань громадськості. Основна увага приділяється попередженню появи дефектів у процесах.

Проектування нового процесу (або перепроєктування існуючого) також здійснюється за п'ять кроків. Метод проектування (перепроєктування) у підході “Шість сигм” називається методом DMADV (англ. – Define, Match, Analyze, Design, Verify).

Define – на цьому кроці визначаються цілі нового процесу з урахуванням вимог громадськості. Створюється команда проекту “Шість сигм” по проектуванню (перепроєктуванню) процесу.

Match – команда розробляє й визначає набір технічних характеристик, на підставі яких можна визначити досягнення цілей процесу.

Analyze – проводиться аналіз характеристик процесу, що проектується, та розробляються попередні варіанти виконання процесу.

Design – у ході цього кроку створюються детальні специфікації нового процесу й здійснюється його впровадження в роботу.

Verify – на цьому етапі команда проекту “Шість сигм” щодо управління процесом виконує його перевірку на предмет досягнення поставлених цілей з урахуванням заданих характеристик.

Одним з важливих елементів підходу «Шість сигм» є управління процесами, тому що дуже часто одночасно відбувається й удосконалення діючих процесів, і проектування нових. Управління процесами, що постійно змінюються, стає досить складним завданням.

У цілому, підхід «Шість сигм» щодо управління процесами не сильно відрізняється від загальноприйнятої методології процесного управління.

Основні елементи управління процесами відповідно до підходу «Шість сигм» містять у собі такі компоненти:

- визначення процесів, ключових вимог громадськості і власників процесів;
- вимір показників, що характеризують виконання вимог громадськості і ключових показників ефективності процесів;
- аналіз результатів отриманих вимірів і вдосконалення механізмів управління процесами;
- контроль виконання процесів на основі моніторингу «входів» процесів, ходу виконання операцій, і «виходів» процесів, а також вживання заходів щодо усунення відхилень від установлених вимог.

Впровадження підходу «Шість сигм» будується на постійній роботі проектних команд. Команди формуються за рівнями управління. Як правило, таких рівнів усього три – вищі рівні управління, рівень управління процесами та рівень управління окремими завданнями.

Збалансована система показників являє собою сучасну технологію ефективного управління, що дозволяє не тільки розробити ефективну стратегію, але й успішно її реалізувати [84].

На сучасному етапі підхід збалансованої системи показників (далі – ЗСП) є однією з передових технологій управління в європейських країнах, у межах якої органічно сполучаються:

- питання орієнтації на потреби громадськості;
- питання фінансування діяльності державних структур, що базується на результатах, а не на витратах;
- питання підвищення професійного рівня державних службовців й оптимізації процесів як усередині державних структур, так і між ними.

ЗСП передбачає розробку взаємозалежних стратегічних цілей у межах зазначених перспектив, а досягнення цих цілей вимірюється шляхом визначення індикаторів (показників) оцінки [41].

В основі ЗСП для організацій державного сектора лежить їх місія. Саме формулювання місії є ключовим положенням у процесі розробки ЗСП.

При формулюванні місії державної структури необхідно чітко позначити й продумати, для кого вона виконує свою місію, тобто виділити цільові групи. Підсумкові результати ефективності діяльності державних установ (відношення понесених витрат до отриманого

результату) будуть оцінювати самі громадяни, а також їхні виборні представники в органах законодавчої влади.

Заявлена місія повинна бути основною метою діяльності державної структури. Стосовно інноваційної реклами прикладами подібних місій можуть слугувати: зниження кількості недотримань рекламного законодавства, недопущення нанесення інноваційною рекламою моральної чи фізичної шкоди споживачам тощо.⁶

При формулюванні місії необхідно виділити кілька ключових стратегічних переваг і напрямів діяльності державної структури, які будуть сприяти реалізації місії та виконанню стратегічних завдань.

Точні результати щодо виконання місії державної структури зможуть дати спеціально розроблені показники ефективності діяльності в межах чотирьох перспектив (клієнти (громадяни), фінанси, процеси, навчання та ріст). Такі показники можуть бути розроблені на короткострокову й середньострокову перспективи.

Вимір діяльності взагалі, і, зокрема, збалансована система показників, має більшу цінність для керівників державних структур у тому розумінні, що вони спонукають робити вибір і більш ретельно підходити до питання визначення пріоритетних напрямів щодо задоволення суспільних потреб в процесі формулювання місії організації. Таким чином, збалансована система показників дозволяє принципово змінити якість здійснення суспільно значимих функцій в позитивний бік.

Саме в цьому контексті затребуваним і насущним є використання програмно-цільового підходу до рішення поставлених завдань. Такий підхід, передбачає скоординовану множинність зусиль різних державних відомств. Він також дозволяє змінити принципи державної служби в цілому.

Вимірником результатів функціонування державних структур стає її кінцевий розрахований заздалегідь результат, що підлягає кількісному й якісному вимірюванню.

Пріоритети політики, виражені у формі цільових програм, що розробляються та реалізуються, здобувають, таким чином, технологічне втілення й стають помітно більш реалістичними [53].

На відміну від традиційних методів оцінки ефективності управління (зокрема, регулювання), збалансована система показників використовує не тільки фінансові, але й нефінансові показники діяльності державної структури, відбиваючи чотири найважливіших аспекти:

- фінанси;
- клієнти (громадяни);
- бізнес-процеси (ділові процеси);
- навчання й розвиток.

Такий підхід дає можливість аналізувати стратегічні та тактичні процеси управління чи регулювання, виявляти причинно-наслідкові зв'язки між стратегічними цілями державної структури й забезпечувати її збалансований розвиток.

Таким чином, використання збалансованої системи показників надає важливу перевагу, забезпечуючи тісний взаємозв'язок між стратегічними цілями державної структури та повсякденними діями кожного її співробітника.

Ключові показники діяльності державної структури, що застосовуються на всіх рівнях державної влади, надають такі можливості:

- дозволяють відслідковувати реалізацію стратегії та коригувати її відповідно до умов, що змінюються;
- забезпечують основу для планування й оцінки виконання бюджету та діяльності кожного співробітника.

Виходячи з вищезазначеного, збалансована система показників є діючим механізмом, за допомогою якого можливо значно підвищити ефективність діяльності державних структур.

Збалансована система показників дозволяє державним структурам:

- виділити пріоритетні потреби різних груп громадян;
- визначити цільові заходи, необхідні для того, щоб максимально ефективно виконувати свою місію й задовольняти потреби суспільства;
- узгодити питання фінансування державних органів з результатами їхньої діяльності шляхом впровадження системи відповідних показників;
- розробити адекватну систему мотивації співробітників державних структур і погодити її з системою оплати праці;

В цілому, використання збалансованої системи показників уможливорює:

- усунення невідповідностей між стратегією й її втіленням і зрозумінням, як новий проект впливає на досягнення стратегічних цілей;
- здійснення оперативного реагування на зміни навколишнього середовища, оцінки їх з точки зору впливу на досягнення стратегічних цілей;
- коригування існуючої стратегії;
- підвищення ефективності системи стратегічного й оперативного управління чи регулювання державної структури.

В цілому, особливістю й відмінною рисою збалансованої системи показників від інших підходів до оцінки ефективності державного управління (зокрема, регулювання) є наявність перспективи внутрішніх процесів. Дана перспектива дозволяє державній організації визначити й виділити ті процеси, оптимальне виконання яких буде сприяти більше ефективному задоволенню потреб громадян. Для державних установ таке поняття, як ефективний процес створення цінності є досить

незвичним. Їм більше властиве виконання своїх обов'язків у рамках бюджету, не проявляючи ніякої ініціативи щодо їхнього вдосконалення. Державні установи не приділяють належну увагу питанням ефективності не тільки внутрішніх процесів, але й зовнішній взаємодії з іншими організаціями [90].

На відміну від приватного підприємця, керівник державної структури спостерігає значно менший тиск із боку конкурентів і не зіштовхується з погрозою руйнування. Тому він менше зацікавлений у тому, щоб максимізувати різницю між витратами очолюваної їм структури та результатами її діяльності шляхом оптимізації внутрішніх і зовнішніх процесів. Навпроти, передумовою «виживання» державних структур часто є саме наявність величезних штатів і великого бюджетного фінансування: чим крупніше структура, тим складніше державі її реорганізувати або ліквідувати. Тому розширення, а не економічна ефективність або задоволення потреб суспільства є головним мотивом діяльності державних структур.

Ключовою темою в межах даної перспективи в контексті застосування підходу збалансованої системи показників стосовно державних структур варто розглядати процес реструктуризації. Проводилося багато експериментів щодо реорганізації системи управління державними структурами. Уряди дійшли висновку, що в умовах зростання складності, мінливості державного сектора, підвищення вимог до нього, ієрархічні, вертикально інтегровані відомчі структури часто виявляються занадто твердими й негнучкими. Традиційна система державного управління довела свою неефективність. Саме тому альтернативним підходом в умовах обмеженості як фінансових, так і кадрових ресурсів є ЗСП, одним із ключових компонентів якої є зміна процесів створення суспільно-значимих послуг.

Цей підхід має на увазі під собою перегляд функцій і ролей всіх учасників процесу щодо створення суспільних послуг.

Організаційна структура як усередині самих державних структур, так і між ними, не завжди гладко вписується в бажану класифікацію напрямків діяльності.

Дана тема зачіпає не тільки ефективність внутрішніх процесів у межах функціонування однієї державної структури, але також охоплює й аспекти взаємодії декількох державних організацій з питань надання послуг громадянам.

Цей підхід вимагає істотного пророблення з боку керівництва з метою досягнення найкращого результату.

ЗСП надає можливість одержання відповідей на наступні питання:

- чи відповідає діяльність, що здійснюється державною структурою, інтересам і потребам суспільства;
- чи відповідає дана діяльність, а також заходи, що проводяться в її межах, компетенції відомства;
- чи можуть належні окремі програми реалізовуватися із залученням приватних компаній і громадських організацій;
- чи достатній рівень фінансування для повномасштабної реалізації програми щодо надання суспільно-значимих послуг;
- хто саме повинен надавати цю послугу, хто зможе забезпечити найбільш ефективний процес її створення: державна структура, приватна компанія, некомерційна організація [46].

Так, пропонується здійснювати оцінку ефективності функціонування державних органів виконавчої влади стосовно регулювання інноваційної реклами, зазначених у ст. 26 “Контроль за дотриманням законодавства про рекламу” Закону України “Про рекламу” на основі поєднання підходів “Шість сигм” і ЗСП. Відповідно, на основі підходу “Шість сигм” пропонується побудувати деревовидну діаграму, а, саме – діаграму зв’язків з використанням ключових аспектів підходу ЗСП в якості базових показників діяльності (рис. 4.1).

Враховуючи суттєву кількість недоліків функціонування державних органів виконавчої влади стосовно регулювання інноваційної реклами, зазначених у ст. 26 “Контроль за дотриманням законодавства про рекламу” Закону України “Про рекламу”, пропонується здійснити реінжиніринг внутрішніх процесів стосовно державного регулювання інноваційної реклами, який сприятиме не тільки організаційному розвитку, але й дозволить значно знизити витрати. Це може бути досягнено шляхом мінімізації часу комунікації, усунення дублюючих функцій, удосконалення процесу розкриття інформації суспільству, а також шляхом автоматизації внутрішніх процесів.

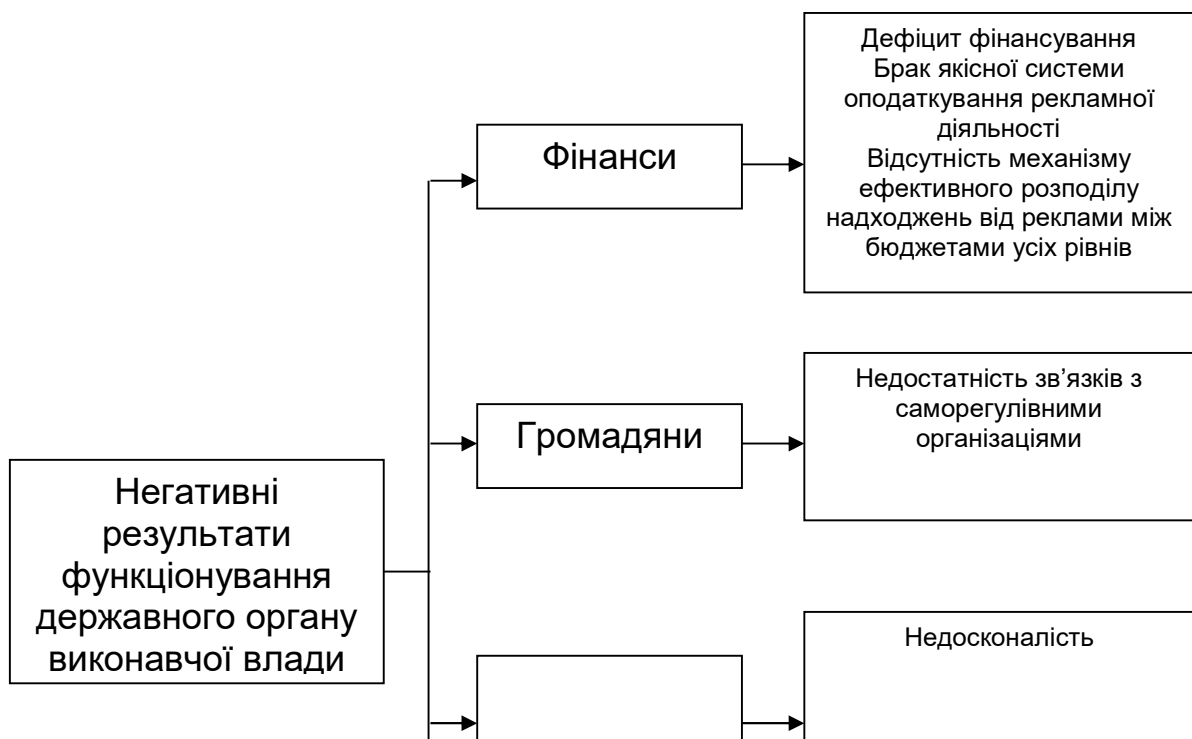


Рис. 4.1. Модель оцінки ефективності функціонування державних органів виконавчої влади стосовно регулювання інноваційної реклами

Результатом тих процесів, які здійснюються усередині державних структур, є послуги для суспільства. Дані процеси містять у собі взаємодію технологій і людей. І саме від ефективності цієї взаємодії залежить якість послуг, що надаються споживачам.

Методика реінжинірингу бізнес-процесів (ділових процесів) може застосовуватися як до діяльності державної структури в цілому, так і до окремих процесів.

Ключовим заходом щодо досягнення цілей у рамках перспективи внутрішніх процесів є автоматизація процесів, які проектується вперше, що, в свою чергу, дозволить розвантажити співробітників, що беруть участь у тих або інших процесах і підвищити ефективність їхньої діяльності, та скоротить час, необхідний на виконання тієї або іншої функції.

Таким чином, досягнення цілей у межах перспективи внутрішніх процесів пов'язане безпосередньо з забезпеченням загальної економічної ефективності діяльності державної структури й її фінансуванням, орієнтованим на результати, а не на витрати.

Якщо докладніше розглянути реінжиніринг ділових процесів державної структури, то слід, по-перше, зазначити наступне.

Реінжиніринг ділових процесів державного органу – це фундаментальне переосмислення й радикальне перепроєктування ділових процесів для досягнення різких, стрибкоподібних поліпшень

показників діяльності державного органу в контексті надання державних послуг, таких, як вартість, якість, доступність, термін надання та витрати праці.

Причинами проведення реінжинірингу ділових процесів державних органів можуть бути:

- зміна державних функцій державного органу;
- поява нових видів державних послуг або заміна старих видів на нові.

Єдина методологія реінжинірингу процесів надання державних послуг і оптимізації контрольно-наглядової та дозвільної діяльності на даний момент не закріплена в нормативно-методичних документах.

Реінжиніринг державних послуг являє собою діяльність, спрямовану на радикальну перебудову поточної практики їх надання. За ступенем впливу на організаційну структуру державних органів розрізняють еволюційний і революційний реінжиніринг ділових процесів.

Зокрема, при еволюційному підході до реінжинірингу оптимізується внутрішня інтеграція різних ділових процесів, але не вносяться істотні зміни у функціонування державних органів. При революційному підході до реінжинірингу перепроєктуються всі ділові процеси й відбувається переорієнтація державного органу на нові види надання державних послуг.

На сучасному етапі виділяють такі види реінжинірингу державних послуг (рис. 4.2) [46].



Рис. 4.2. Види реінжинірингу державних послуг

Зокрема, рішення про ліквідацію державної послуги може бути прийняте через її фактичну незатребуваність, а також її дублювання. Факт незатребуваності державної послуги встановлюється на підставі відомчої статистики за кількістю звернень заявників. У випадку виявлення протягом декількох років низьких або нульових значень по зазначеному показнику доцільно ініціювати розгляд питання про внесення змін у нормативно-правові акти в частині скасування відповідного державного повноваження або передачі його на ринок. Дублювання послуги встановлюється на підставі аналізу нормативно-правових актів. Виявлення факту наділення двох і більше державних органів (у тому числі підвідомчих організацій) тим самим державним повноваженням повинне бути основою для застосування зазначеної міри реінжинірингу.

Рішення про передачу державного повноваження на інший рівень публічно-правових утворень (влади) може бути прийняте на підставі комплексного аналізу всіх можливих джерел інформації про державну послугу й взаємозалежних з нею повноваженнях як нормативного, так і практичного характеру. Головними критеріями ухвалення рішення повинні бути:

- наявність резерву ресурсів для належного надання державної послуги (виконання державної функції);
- визначення меж можливих ризиків від неналежного виконання повноваження (для держави в цілому та на рівні регіонів);
- наявність очевидного потенціалу підвищення якості надання державної послуги з погляду заявника;
- наявність практичної можливості проводити моніторинг і контроль якості реалізації переданих повноважень без істотних витрат ресурсів [64].

Доцільність передачі державного повноваження іншому органу виконавчої влади на горизонтальному рівні державного управління встановлюється також на підставі комплексного аналізу сфери державного регулювання. Обов'язковими умовами передачі державного повноваження від одного державного органу іншому повинні бути відповідність об'єктів регулювання, сфер ведення переданим повноваженням і скорочення витрат держави на виконання державного повноваження.

Рішення про зміну процедури надання державної послуги приймається у випадку встановлення необхідності збереження державного регулювання встановлених відносин, але з використанням інших механізмів. Зокрема, може бути змінений об'єкт державного регулювання або механізм, з використанням якого воно здійснюється.

Критерієм застосування заходу щодо встановлення «нового» державного повноваження є виявлення факту надання державної послуги, виконання державної функції при відсутності нормативно-правової основи її надання (виконання). У такому випадку необхідним є внесення змін у законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти для цілей нормативного закріплення повноваження, що виконується фактично. Крім того, рішення про встановлення державного повноваження може бути прийняте за фактом виявлення недостатності державного регулювання при існуючій його необхідності.

Серед найважливіших факторів, що чинять вплив на ділові процеси надання державних послуг, необхідно виділити такі (рис. 4.3) [82].



Рис. 4.3. Фактори, що впливають на ділові процеси надання державних послуг

В загальному випадку реінжиніринг ділових процесів надання державних послуг включає наступні етапи:

- розробку проекту та виділення ділових процесів державного органу: визначаються цілі й завдання проекту реінжинірингу, формується команда по реінжинірингу;
- документування ділових процесів державного органу: виконується побудова графічних моделей ділових процесів, хронометруються складені операції ділових процесів;
- порівняльний аналіз ділових процесів (бенчмаркінг): розробка образу майбутнього державного органу та державних послуг, що надаються, а також системи поглядів на новий державний орган відповідно до його цілей і можливостей;
- аналіз проблем і перепроєктування ділових процесів для виявлення складних місць у технологічних і ділових процесах;
- впровадження нових ділових процесів, технологій й оцінка результатів на основі ефективності функціонування ділових процесів із заданими на початку реінжинірингу критеріями з урахуванням витрат за видами функціональної діяльності.

Фактично державне регулювання інноваційної реклами можна відносити до ділових процесів державних органів.

У загальному випадку виділяють три види ділових процесів:

- управлінські – регулюють функціонування системи;
- операційні – створюють основний потік доходів;
- підтримуючі – процеси, які обслуговують операційні ділові процеси [64].

Будь-який діловий процес може бути декомпозований на декілька підпроцесів, які мають власні атрибути, однак також спрямовані на досягнення мети основного ділового процесу. Такий аналіз ділових процесів звичайно містить у собі складання карти ділового процесу та його підпроцесів, розподілених між певними рівнями активності.

У цілому, для моделювання ділових процесів використовується низка методологій:

- SADT (англ. – Structured Analysis and Design Technique) – заснована на поняттях функціонального моделювання й віддзеркалює

такі системні характеристики, як управління, зворотний зв'язок і виконавці;

- UML (англ. – Unified Modeling Language) – використовує об'єктно-орієнтований підхід і містить у собі дванадцять типів діаграм, які дозволяють описати статичну структуру ділового процесу та його динамічну поведінку [54].

При цьому варто відзначити, що технологією, яка найчастіше використовується для моделювання ділових процесів, є методологія функціонального моделювання IDEF0, що дозволяє описувати систему в цілому як множину взаємозалежних дій або функцій. Важливо відзначити функціональну спрямованість IDEF0 – функції системи досліджуються незалежно від об'єктів, які забезпечують їхнє виконання. Подібна «функціональна» точка зору дозволяє чітко відокремити аспекти призначення системи від аспектів її фізичної реалізації.

IDEF0-методологія являє собою формалізований підхід до створення функціональних моделей – структурних схем процесу або системи, що досліджується.

Найчастіше методологія IDEF0 застосовується як технологія дослідження й проектування систем на логічному рівні. Як правило, моделювання засобами IDEF0 є першим етапом вивчення будь-якої системи. Враховуючи це, вона, як правило, використовується на ранніх етапах розробки проекту, для збору даних і моделювання процесу «як є». Результати IDEF0-аналізу можуть застосовуватися при проведенні проектування з використанням моделей для опису потоків робіт і потоків даних.

Фактично за допомогою наочної графічної мови IDEF0 система, що досліджується, представляється у вигляді набору взаємозалежних функцій (функціональних блоків – у термінах IDEF0) [8].

Методологія IDEF0 дозволяє реалізувати три ключових принципи процесного моделювання:

- принцип функціональної декомпозиції (ієрархічний принцип);
- принцип обмеження складності;
- контекстний принцип.

Зокрема, принцип функціональної декомпозиції являє собою спосіб моделювання типової ситуації, коли будь-яка обрана функція чи операція може бути розкладена (декомпозована) на більш прості функції чи операції. Фактично складна ділова функція може бути представлена у вигляді сукупності елементарних функцій. Якщо представляти такі функції у графічному вигляді (блоками), існує можливість детального розгляду їх структури та складу.

Відносно застосування принципу обмеження складності, то слід зазначити, що в процесі роботи з IDEF0-діаграмами необхідно

забезпечити їх розбірливість та зручність читання. Суть зазначеного принципу полягає в наявності спеціального обмеження: кількість блоків на діаграмі не повинна бути меншою за два та більшою за шість. Практичний досвід демонструє, що дотримання даного принципу забезпечує добру структурованість, зрозумілість та можливість бути проаналізованими для функціональних процесів, представлених у формі IDEF0-моделі.

Що стосується принципу контекстної діаграми, то він полягає в наступному. Моделювання будь-якого ділового процесу починається зі створення саме контекстної діаграми. Дана діаграма відображає лише один блок – ключову ділову функцію системи, що підлягає моделюванню. Якщо здійснюється моделювання функціонування цілої державної структури або її великого департаменту, провідна ділова функція повинна бути сформульована як якості «місії» системи. При цьому необхідно прийняти до уваги той факт, що не має можливості коректно сформулювати основну функцію державної структури, не маючи уявлення про її стратегію.

В процесі визначення ключової ділової функції необхідно завжди приймати до уваги мету моделювання та бачення моделі. Одна державна структура може бути по-різному описана, в залежності від того, хто її проектує.

Контекстна діаграма відіграє ще одну роль у функціональній моделі. Вона визначає межі системи, що моделюється, надаючи характеристику взаємодії системи з зовнішнім оточенням. Подібна характеристика виглядає як опис дуг, з'єднаних із блоком, який виступає в якості ключової ділової функції.

Виходячи з цього, пропонується побудова графічної моделі реінжинірингу державно-управлінського ділового процесу «Державне регулювання інноваційної реклами» відповідно до типу реінжинірингу «Передача державного повноваження іншому органу виконавчої влади».

Побудова зазначеної графічної моделі виконувалася на базі програмного продукту All Fusion Process Modeller [54].

Контекстну діаграму ділового державно-управлінського процесу «Державне регулювання інноваційної реклами» показано на рис. 4.8.

В якості входу в даний процес виступає розгалужена система державних органів виконавчої влади, що здійснюють регулювання інноваційної реклами. Зокрема, на сучасному етапі дану систему складають органи державної влади, зазначені в ст. 26 «Контроль за дотриманням законодавства про рекламу» Закону України «Про рекламу», а саме:

- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного контролю за дотриманням законодавства про захист прав споживачів;
- Антимонопольний комітет України;
- Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення;
- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику;
- Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку;
- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про зайнятість населення.

Враховуючи зазначений перелік органів державної влади, що здійснюють контроль за дотриманням рекламного законодавства, слід зазначити, що їх система дійсно є розгалуженою. Крім того, відсутній єдиний державний орган виконавчої влади, що міг би регулювати діяльність суб'єктів рекламного ринку стосовно інноваційної реклами. Відповідно, зазначений державний орган є виходом ділового державно-управлінського процесу, що досліджується.

Управління зазначеного ділового процесу представлено законодавчими та етичними нормами інноваційної реклами. В якості механізму реалізації даного державно-управлінського процесу виступає Міністерство інформаційної політики України. Відповідно, побудована контекстна діаграма виглядає так, як показано на рис. 3.4.

Далі здійснюється функціональна декомпозиція ділового державно-управлінського процесу, що досліджується: система розбивається на декілька підсистем:

- аналіз функціонування державних органів виконавчої влади в контексті регулювання інноваційної реклами;
- модернізація державної політики в сфері рекламної діяльності;
- створення спеціалізованого державного органу виконавчої влади з питань реклами;
- передача повноважень державного регулювання в сфері рекламної діяльності від розгалуженої системи державних органів виконавчої влади в сфері рекламної діяльності до єдиного державного органу виконавчої влади в сфері інноваційної реклами (рис. 4.4).

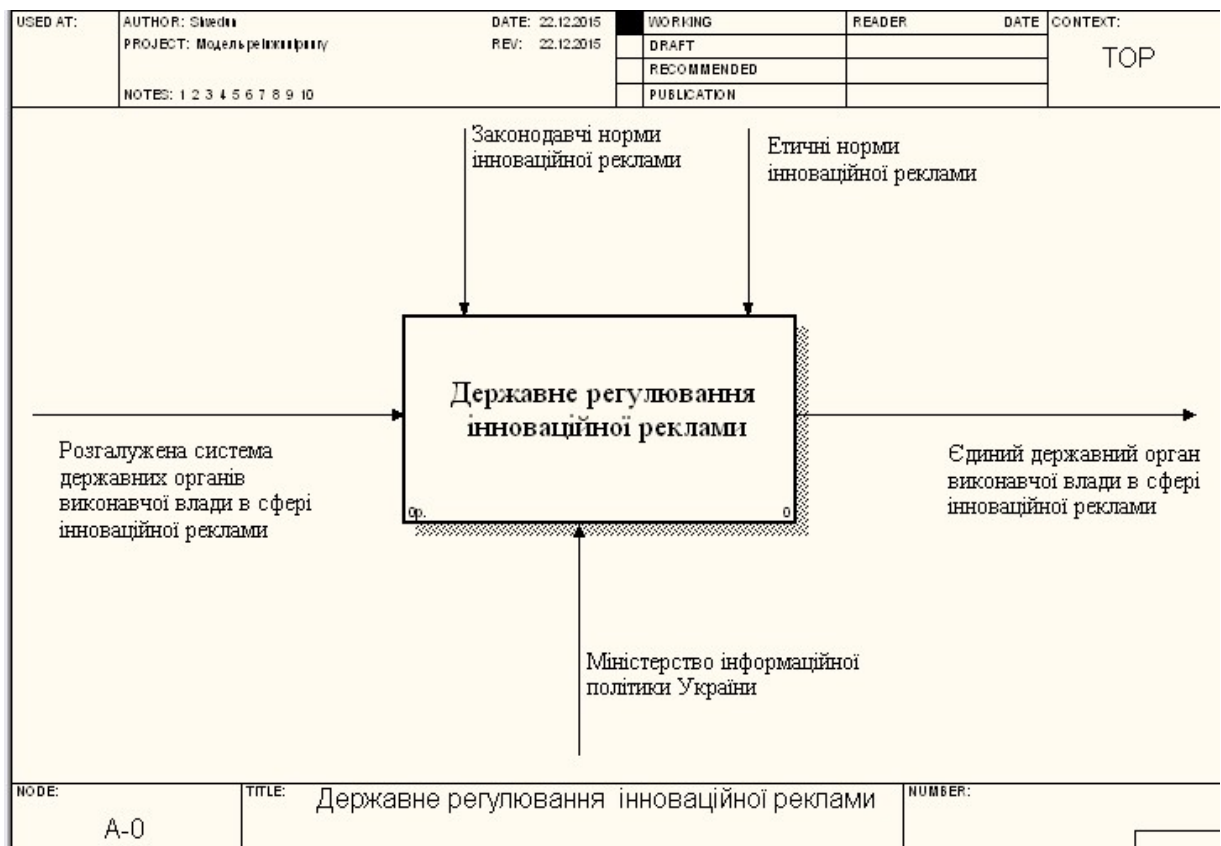


Рис. 4.4. Контекстна діаграма ділового державно-управлінського процесу «Державне регулювання інноваційної реклами»

Далі кожна з зазначених підсистем розкладається на більш дрібні підсистеми для досягнення потрібного рівня деталізації.

Зокрема, перша підсистема «Аналіз функціонування державних органів виконавчої влади» містить такі функціональні блоки:

- аналіз фінансів;
- аналіз зв'язків з саморегулювальними організаціями;
- аналіз ділових процесів;
- аналіз навчання та розвитку персоналу (рис. 4.5).

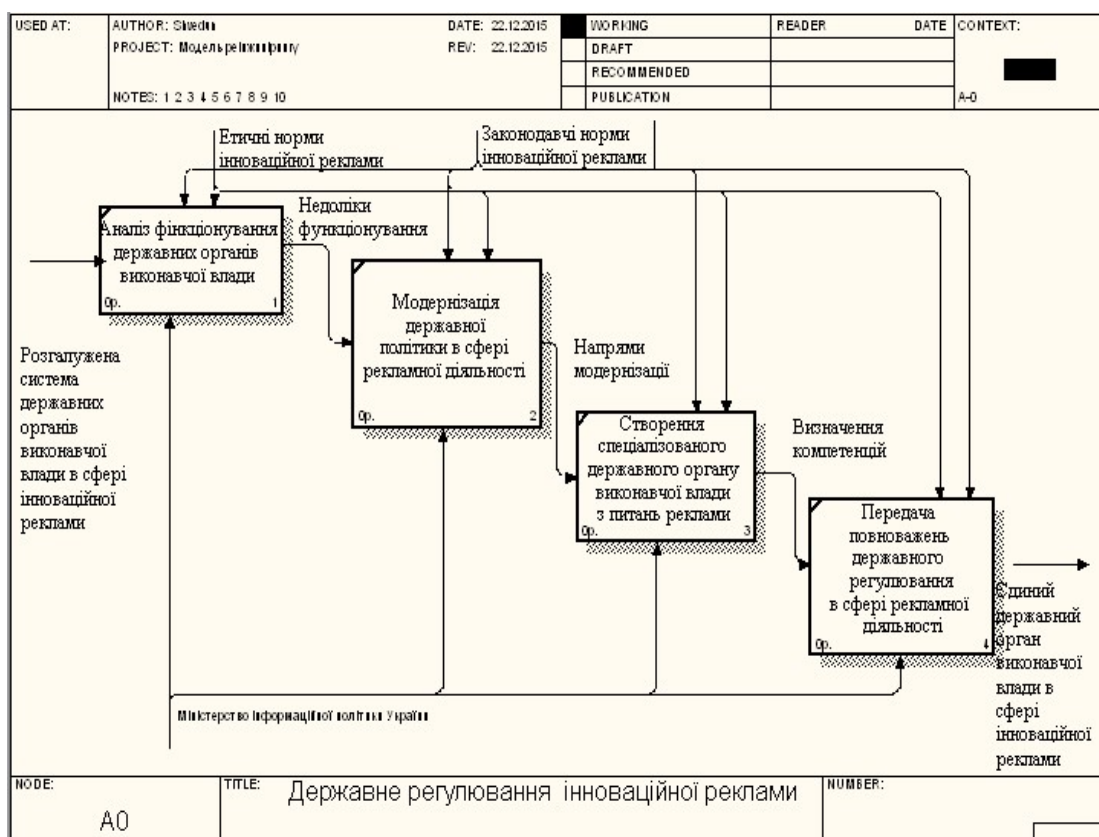


Рис. 4.5. Діаграма декомпозиції першого рівня для державно-управлінського процесу «Державне регулювання інноваційної реклами»

Друга підсистема «Модернізація державної політики в сфері рекламної діяльності» складається з наступних функціональних блоків:

- виокремлення державної політики в сфері рекламної діяльності;
- інституціональна модернізація;
- нормативно-правова модернізація;
- економічна модернізація (рис. 4.6).

Третя підсистема «Створення спеціалізованого державного органу виконавчої влади з питань реклами» містить такі функціональні блоки:

- формулювання мети та завдань діяльності;
- формування організаційної структури;
- визначення повноважень;
- затвердження положення про діяльність (рис. 4.7).

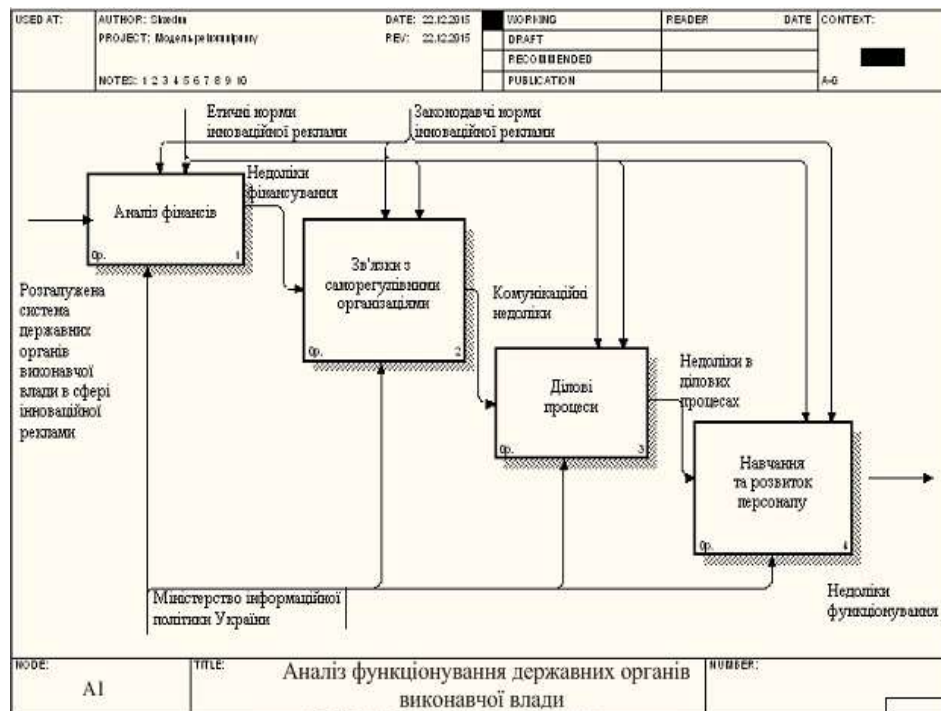


Рис. 4.6. Діаграма декомпозиції другого рівня для підсистеми «Аналіз функціонування державних органів виконавчої влади»

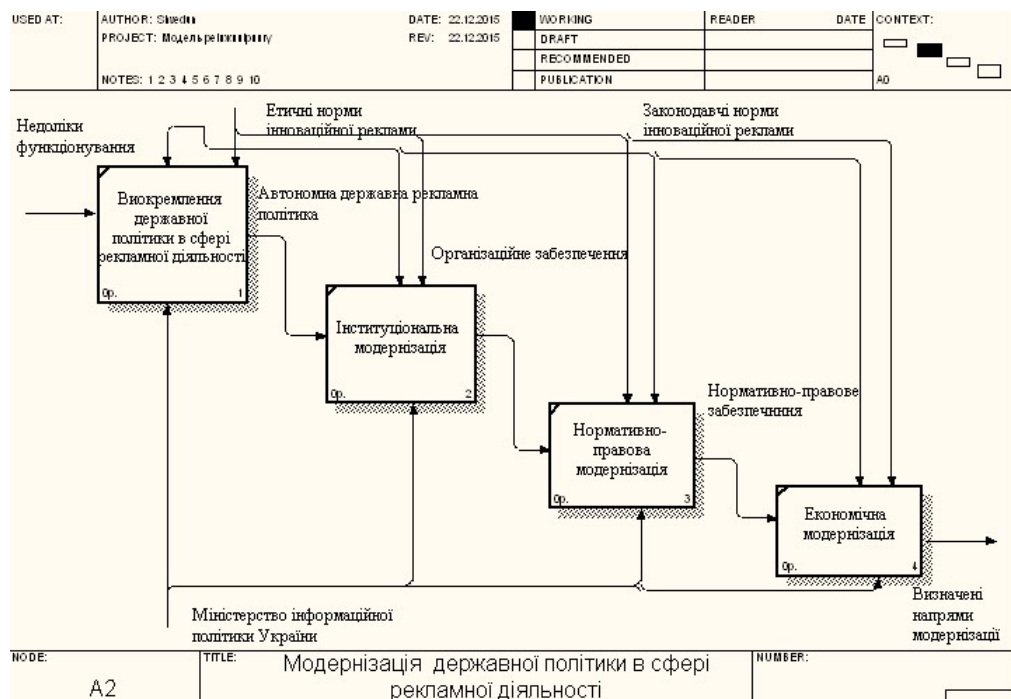


Рис. 4.7. Діаграма декомпозиції другого рівня для підсистеми «Модернізація державної політики в сфері рекламної діяльності»

Четверта, остання підсистема «Передача повноважень державного регулювання в сфері рекламної діяльності» складається з наступних функціональних блоків:

- відмова від державних повноважень з боку системи державних органів виконавчої влади в сфері інноваційної реклами;
- передача державних повноважень єдиному державному органу виконавчої влади в сфері інноваційної реклами;
- законодавче закріплення повноважень єдиного державному органу виконавчої влади в сфері інноваційної реклами;
- формування регіональних утворень (рис. 4.8).

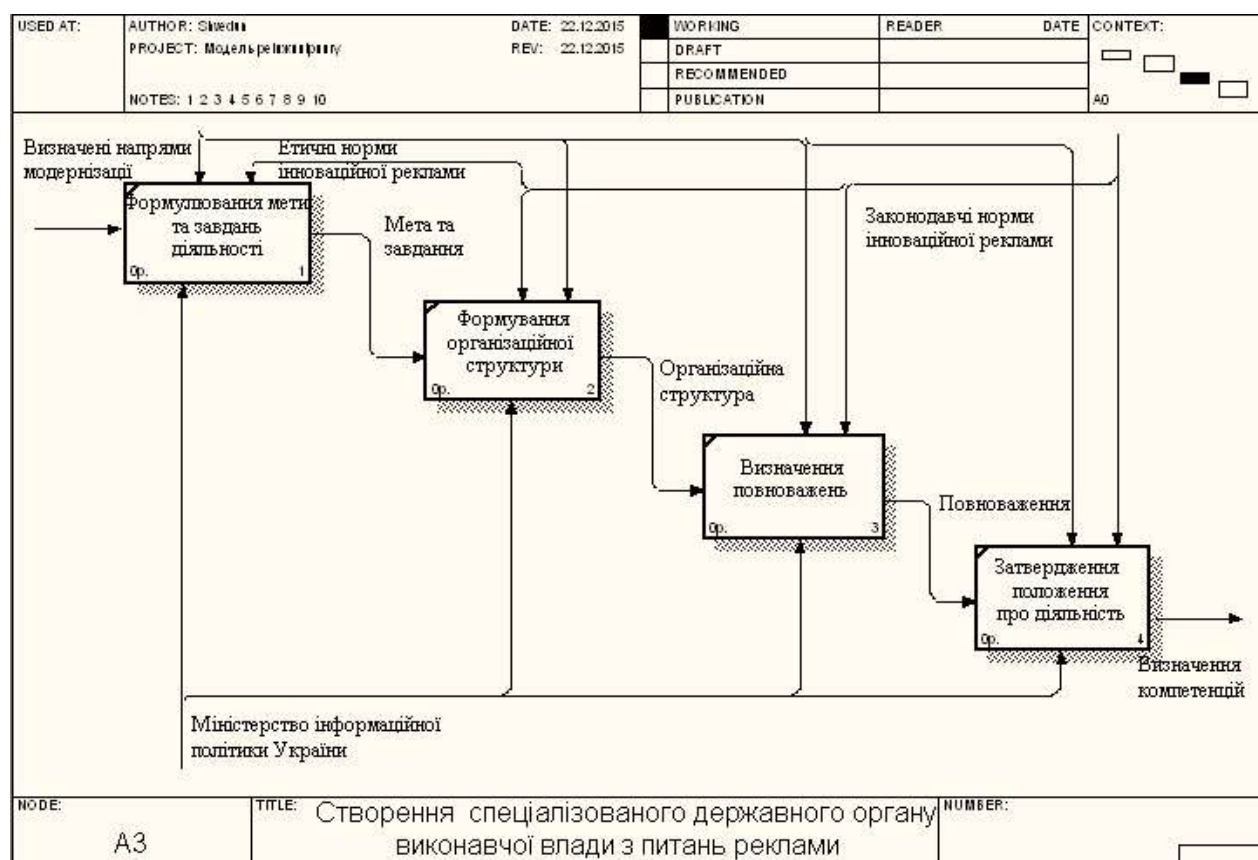


Рис. 4.8. Діаграма декомпозиції другого рівня для підсистеми «Передача повноважень державного регулювання в сфері рекламної діяльності»

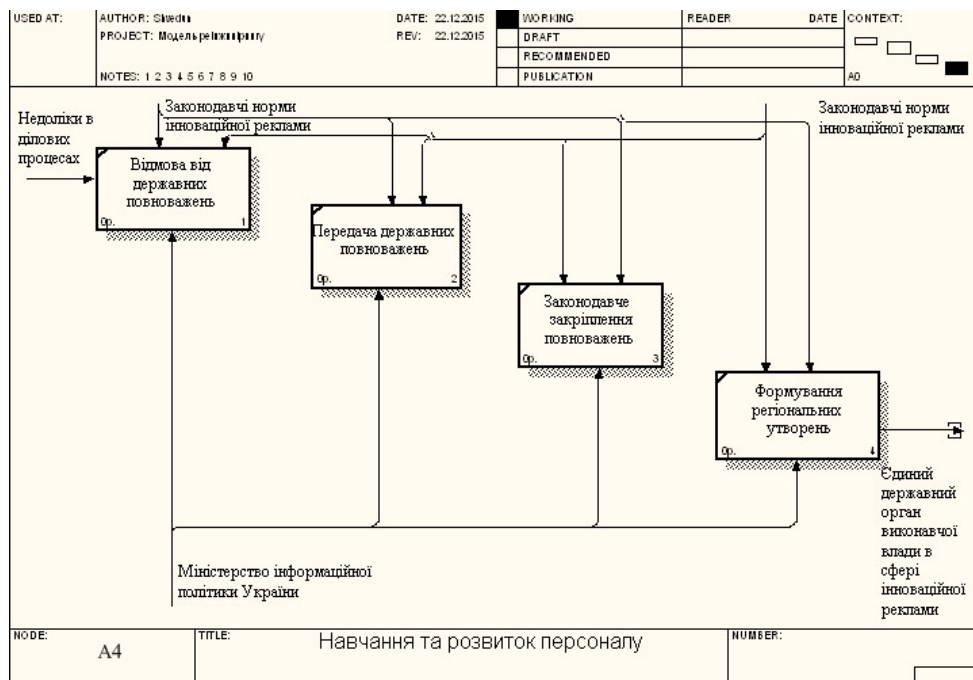


Рис. 4.9. Діаграма декомпозиції другого рівня для підсистеми «Створення спеціалізованого державного органу виконавчої влади з питань реклами»

Побудована графічна модель реінжинірингу державно-управлінського ділового процесу «Державне регулювання інноваційної реклами» є основою для подальшого формування концепції державного регулювання в сфері рекламної діяльності.

4.2. Механізми формування та реалізації концепції державного управління соціально-економічним розвитком регіону завдяки рекламній діяльності

Концепція державного впливу на розвиток сфери рекламної діяльності (далі – Концепція) розробляється з урахуванням особливостей економічного механізму реклами, а також з прийняттям до уваги практичного досвіду співпраці з учасниками рекламного ринку та орієнтована на створення розвиненого рекламно-інформаційного середовища в Україні, що відповідає європейським та міжнародним вимогам, яке буде гармонійно співвідноситися з європейським та світовим комунікаційним простором.

Метою Концепції державного впливу на розвиток сфери рекламної діяльності є органічне розширення Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020”, затвердженої Указом Президента України від 12.01.2015 року № 5/2015 через впровадження низки суттєвих змін, що істотно

впливатимуть на умови функціонування рекламного ринку України, зокрема, тих, що стосується вдосконалення нормативно-правових та організаційних механізмів державного регулювання в сфері рекламної діяльності.

До ключових проблем, що існують нині на рекламному ринку України, відносяться такі:

- його перенасиченість рекламними повідомленнями;
- недотримання виробниками та розповсюджувачами рекламної інформації вимог вітчизняного та міжнародного законодавства стосовно добросовісності реклами;
- нанесення рекламою моральної та фізичної шкоди споживачам;
- невиконання умов угод стосовно розповсюдження рекламних оголошень;
- випадки самовільного розміщення засобів зовнішньої реклами;
- високий рівень технічної застарілості переважної кількості засобів та носіїв реклами;
- недосконалість рекламного законодавства;
- відсутність чіткого розподілу повноважень органів виконавчої влади стосовно державного регулювання реклами, дублювання їх функцій;
- брак чітких норм регіонального регулювання рекламної діяльності.

Основними завданнями Концепції державного впливу на розвиток сфери рекламної діяльності є такі:

- формування єдиної державної політики в сфері рекламної діяльності;
- забезпечення взаємодії органів місцевого самоврядування з операторами ринку реклами в контексті забезпечення ефективності рекламної діяльності для держави, виробників, розповсюджувачів рекламної інформації та споживачів;
- формулювання ключових завдань в процесі створення сучасного рекламно-інформаційного середовища України та визначення термінів їх реалізації;
- впровадження нового принципу при зонуванні розміщення зовнішньої реклами в місті, який передбачає визначення формату рекламних засобів для кожної зони та врахування архітектурного середовища міста Києва;
- забезпечення підвищення обсягів надходжень від рекламної діяльності до бюджетів усіх рівнів;
- формування сприятливих умов економічного характеру для забезпечення залучення інвестиційних коштів у сферу реклами.

Реалізація Концепції державного впливу на розвиток сфери рекламної діяльності передбачає наявність таких стратегічних напрямів:

- визначення заборонених видів реклами;
- впровадження низки обмежень до розповсюдження рекламної інформації з урахуванням особливостей товарів, робіт і послуг, що рекламуються, а також з прийняттям до уваги характеристик засобів і носіїв рекламної інформації;
- розробка класифікатора типових засобів і носіїв реклами;
- побудова схем розміщення зовнішньої реклами;
- вдосконалення положень тарифної політики стосовно рекламної діяльності для учасників ринку реклами з метою підвищення обсягів надходжень від неї до бюджетів усіх рівнів;
- активізація припливу інвестиційних ресурсів до рекламної сфери;
- формування конкурентного середовища рекламного ринку з прозорими умовами функціонування;
- впровадження концепції "електронного уряду" стосовно процесів, орієнтованих на регулювання ринку реклами;
- забезпечення адаптації нормативно-правового механізму державного регулювання ринку реклами до поточних змін внутрішнього та зовнішнього середовища.

Концепція державного впливу на розвиток сфери рекламної діяльності розробляється з урахуванням положень Закону України "Про рекламу".

В роботі пропонується наступна послідовність етапів впровадження концепції державного впливу на розвиток сфери рекламної діяльності (рис. 4.10).

В межах першого, трансформаційного етапу в процесі загального подолання економічної кризи та стабілізації позиції країни у макроекономічному контексті створення сприятливих умов для балансування обсягів виробництва та споживання товарів, робіт і послуг, а також відповідного розвитку вітчизняного рекламного ринку передбачається розробка необхідної для цього нормативно-правової та методологічної бази.

Зокрема, трансформаційний етап впровадження концепції державного регулювання в сфері рекламної діяльності передбачає наявність трьох стадій: стабілізація; активізація; розвиток.



Рис. 4.10. Послідовність етапів впровадження концепції впливу на розвиток сфери рекламної діяльності

Що стосується стабілізації, то вона передбачає забезпечення рекламного ринку України всіма необхідними для його функціонування ресурсами, зокрема, підтримку вітчизняних виробників з метою забезпечення їх конкурентоспроможності на загальнонаціональному та світовому ринку, що, в свою чергу, уможливить здійснення ними рекламної діяльності.

Активізація передбачає насичення ринку реклами новітніми технічними засобами, що дозволять виробляти та розповсюджувати інноваційну рекламу.

Стадія розвитку стосується освоєння нових форм і методів державного регулювання вітчизняного рекламного ринку, впровадження відповідних ефективних механізмів, модернізацію державної політики в сфері рекламної діяльності.

При цьому слід зазначити, що перший, трансформаційний етап впровадження концепції державного регулювання в сфері рекламної діяльності передбачає впровадження наступної низки заходів:

- переформулювання принципів державного регулювання в сфері рекламної діяльності;
- розробка методичного забезпечення державного регулювання в сфері рекламної діяльності;
- створення спеціалізованого центрального органу виконавчої влади в особі Державного агентства України з питань рекламної діяльності;
- коригування існуючої нормативно-правової бази стосовно розмежування функцій і повноважень органів виконавчої влади центрального і місцевого рівня, а також органів місцевого самоврядування в сфері рекламної діяльності;
- формування методики фінансового вирівнювання регіональних рекламних ринків;
- прогнозування ресурсного забезпечення рекламного ринку України на середньострокову та довгострокову перспективу з урахуванням особливостей різних регіонів;
- формування розвиненої інфраструктури рекламного ринку України;
- розробка законодавчої бази стосовно визначення проблемних і депресивних регіонів з точки зору рекламної діяльності;
- впровадження якісно нової моделі організації роботи місцевих органів виконавчої влади стосовно сфери рекламної діяльності;
- створення дієвої системи оподаткування рекламної діяльності з метою забезпечення оптимальної кількості надходжень фінансових ресурсів до бюджетів усіх рівнів;
- формування механізмів забезпечення взаємного представництва органів державної влади центрального та регіонального рівня;
- розробка ефективного механізму взаємодії органів державної влади з громадськими організаціями стосовно питань рекламної діяльності;

- забезпечення контролю за виконанням регіональних цільових програм стосовно рекламної діяльності з боку держави та саморегулівних організацій;

- усунення дублювання функцій різних органів влади стосовно державного регулювання в сфері рекламної діяльності;

- утворення Всеукраїнського об'єднання саморегулівних організацій в сфері рекламної діяльності.

Другий, інноваційний етап впровадження концепції державного регулювання в сфері рекламної діяльності передбачає ефективне вирішення завдань структурної перебудови рекламного ринку України, перехід до застосування переважно інноваційних видів реклами, забезпечення високої якості рекламних послуг, гармонізацію відносин виробників та розповсюджувачів реклами зі споживачами, забезпечення сумлінної конкуренції рекламодавців, недопущення нанесення рекламою моральної та фізичної шкоди споживачам, впровадження ефективного економічного механізму державного регулювання відносин на рекламному ринку, активізацію міжнародного співробітництва в сфері реклами.

При цьому слід зазначити, що другий, інноваційний етап впровадження концепції державного регулювання в сфері рекламної діяльності передбачає впровадження наступної низки заходів:

- розробка національних рекламних стандартів стосовно підтримки вітчизняних історико-культурних традицій, дотримання етичних, гуманістичних норм і моралі;

- вдосконалення вітчизняної законодавчої бази стосовно забезпечення сумлінної конкуренції та недопущення нанесення рекламою моральної чи фізичної шкоди споживачам;

- розробка нормативно-правової бази щодо взаємодії рекламного ринку України з аналогічними ринками Європейського Союзу та світу;

- сприяння впровадженню на рекламному ринку інноваційних видів реклами та форм розповсюдження рекламної інформації;

- створення спеціалізованих департаментів при центральних органах виконавчої влади щодо забезпечення співробітництва з країнами Європейського Союзу та світу в сфері рекламної діяльності;

- розвиток співробітництва вітчизняних та закордонних саморегулівних організацій в сфері реклами;

Третій, підтримуючий етап передбачає забезпечення сталого розвитку вітчизняного рекламного ринку; прозорість відносин між державою, рекламодавцями та споживачами; забезпечення безпеки рекламної інформації.

При цьому слід зазначити, що третій, підтримуючий етап впровадження концепції державного регулювання в сфері рекламної діяльності передбачає впровадження наступної низки заходів:

- розробка та впровадження дієвих механізмів державного регулювання в сфері рекламної діяльності;
- формування організаційно-правового забезпечення реалізації механізмів державного регулювання в сфері рекламної діяльності;
- розробка стратегії державного регулювання в сфері рекламної діяльності;
- створення системи державного контролю безпеки рекламної інформації;
- моніторинг тенденцій розвитку вітчизняного рекламного ринку;
- систематична адаптація ринку реклами України до інновацій, що впроваджуються на рівні європейського та світового ринку реклами.

4.3. Перспективи уніфікації механізмів державного управління інформаційно-реklamним забезпеченням соціально-економічних процесів в регіоні

Для практичного впровадження концепції державного регулювання в сфері рекламної діяльності пропонується створити відповідний механізм.

Даний механізм базується на застосуванні економічних методів державного регулювання в сфері рекламної діяльності, зокрема, індикативного планування.

В цілому, економічні методи державного управління (зокрема, регулювання) виникли та продовжують розвиватися в процесі здійснення людиною підприємницької діяльності на базі виробничих відносин, які проявляються в якості об'єктивних економічних законів та визначених економічних інтересів. Виходячи з цього, сучасна теорія державного управління вимагає поглиблених знань та вмінь використання економічних закономірностей з можливістю їх врахування в контексті усунення проявів управління економічними процесами за допомогою адміністративно-командних методів.

Економічні методи державного управління орієнтуються на досягнення визначених цілей і завдань через типові, притаманні управлінню економічні засоби та стимули, що чинять вплив на інтереси економічного характеру.

Сучасне суспільство характеризується наявністю об'єктивних інтересів економічного характеру, раціональне використання яких сприяє прискоренню інтенсифікації розвитку національної економіки. Дані інтереси широко застосовуються в управлінні процесами виробництва та

розподілу суспільного продукту й національного доходу на базі відповідних економічних стимулів і цільових державних комплексних програм, спрямованих на забезпечення соціально-економічного розвитку.

Метою економічних методів державного управління є поєднання інтересів різнохарактерних суспільних груп, підприємницьких структур та держави, що, в свою чергу, дозволить збільшити обсяги продукції, робіт та послуг, підвищити рівень їх якості, що, в свою чергу, сприятиме підвищенню загального соціально-економічного розвитку країни.

Використання в процесі державного управління об'єктивних законів економіки та економічних інтересів можна вважати економічними методами державного управління.

Виходячи з цього, фактично під економічними методами державного управління слід розуміти систему методів й інструментів впливу на суб'єкти підприємницької діяльності через впровадження фінансово-економічних законів та грошово-кредитних відносин з метою створення сприятливих умов для досягнення високого рівня економічних результатів.

В загальному випадку до економічних методів державного управління відносяться такі (рис. 4.11) [62].

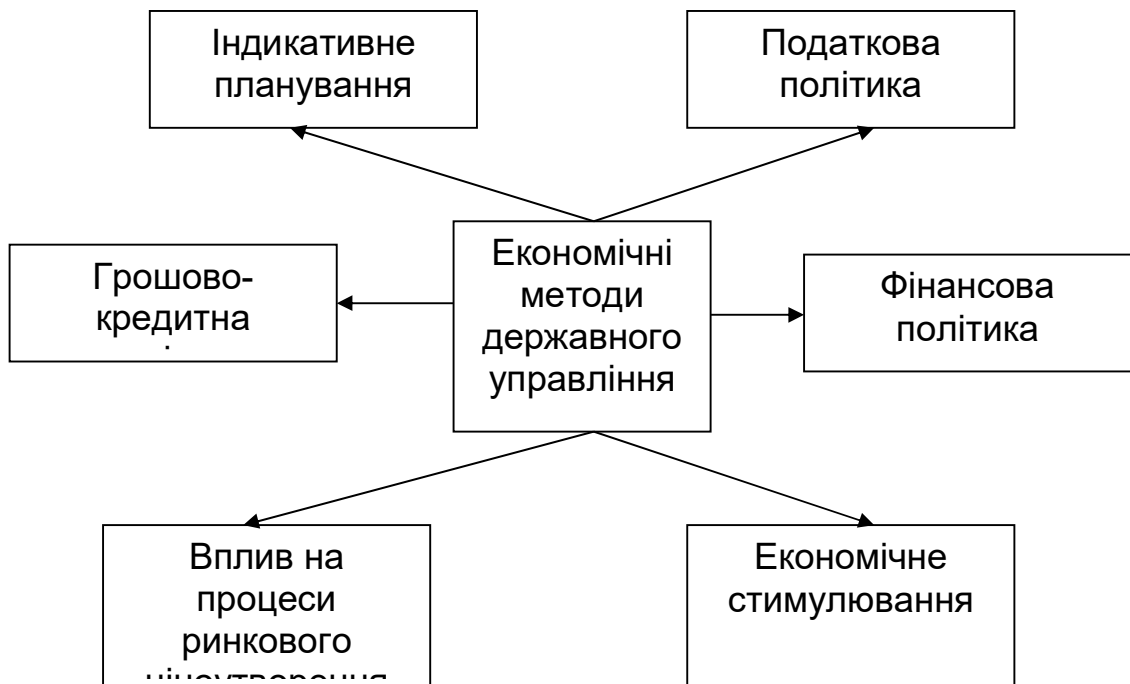


Рис. 4.11. Економічні методи державного управління

При цьому необхідно зазначити, що ефективне використання важелів і стимулів економічного характеру визначає сутність кожного з зазначених економічних методів в залежності від умов їх використання.

Якщо докладніше розглядати індикативне планування, то необхідно відмітити, що вперше тлумачення планування дуже схоже на те, що пізніше стало відомо як «індикативне планування», було запропоновано К. Ландауером. Він визначав планування як управління економічною діяльністю, що здійснюється організаціями суспільства на основі схем, що описують як на якісному, так і на кількісному рівні виробничі процеси, які повинні протікати у відповідний період майбутнього. Для досягнення основної мети планів ці процеси повинні бути обрані й визначені таким чином, щоб забезпечувалося повне використання наявних ресурсів і виключалися суперечливі вимоги. Виконання цих умов створює можливість підтримки стійких темпів росту [74].

Так, К. Ландауер у своїй роботі протиставляє план, «реалізований примусово», і план, «прийнятий у результаті загального й вільного обговорення», підкреслюючи, що уряд повинен впливати на економічний розвиток скоріше за допомогою координації та забезпечення інформацією, ніж шляхом директив і розпоряджень. Основним засобом реалізації цього виду планування повинен бути обмін планами й інформацією між урядом і підприємцями. У результаті такого обміну повинна виявитися «схема економічного росту, що включає в себе ті проекти, які, на думку урядових організацій, є взаємно сумісними й яким віддається перевага перед усіма іншими альтернативами».

Зазначені відмінності в більш пізній науковій літературі представлено у формі «директивного» і «індикативного» планування. Найбільш поширеною в цьому контексті є точка зору, відповідно до якої форма макроекономічного планування буде залежати від системи господарювання. Так, на думку Б. Даллаго, у соціалістичній системі господарювання воно приймає форми директивного (адміністративно-командного) або більш м'якого, індирективного (із застосуванням для реалізації параметрів народногосподарського плану переважно економічних регуляторів діяльності одержавлених мікроодиниць) планування. У ринковій системі, що зберігає державний сектор, використовується форма індикативного планування. В умовах індикативного планування планові документи містять лише загальні контури прогнозу щодо бажаного розвитку економіки в цілому, а також фіксують рішення щодо державних витрат й інвестицій, а також стосовно поточних видатків державних підприємств. У цьому випадку прямим завданням плану виступає координація використання державних ресурсів, що не претендують на пряме визначення рішень господарюючих суб'єктів приватного сектора [5].

На сучасному етапі в науковій літературі існує кілька підходів до визначення поняття «індикативне планування»:

- індикативне планування – це державне планування при збереженні самостійності підприємств (дане визначення спирається на досвід Китаю);

- індикативне планування – це інформаційне орієнтування приватних підприємств і стимулювання їх до виконання завдань, що формулюються державою (даний підхід отримав широке поширення в Японії).

- індикативний план містить обов'язкові завдання для державних підприємств у формі державного замовлення, лімітів тощо, а приватні підприємства змушені адаптуватися до дій держави;

- індикативний план – це механізм рівноправної взаємодії державних інститутів і суб'єктів господарювання (такий вид планування був характерний для французької практики) [14].

Дотепер хоча й не існує загальновизнаного тлумачення поняття індикативного планування, але в той же час є багатий практичний досвід розробки індикативних планів, накопичений у провідних закордонних країнах.

В цілому, в нинішніх умовах неможливо уявити функціонування ринкового господарства будь-якої визначеної розвиненої країни світу без індикативного (рекомендаційного) планування враховуючи той факт, що дане планування не має спільних рис з плануванням за адміністративно-командним принципом. Зокрема, слід звернути увагу на те, що в останньому принципі управління було присутнє максимальне наближення директивності плану до гранично допустимої межі виходячи з того, що це був загальноприйнятий інструмент, який дозволяв доводити рішення до виконавців і здійснювати контроль за їх реалізацією. Наявність суворої субординації ланок і рівнів державного управління не надавала системі можливості динамічно розвиватися, оскільки її підсистеми не мали автономності стосовно вироблення та виконання управлінських рішень. Відповідно, спостерігалися процеси стимулювання ініціативи господарюючих суб'єктів соціалістичного типу економіки. Як результат планові завдання не виконувалися, а підприємства перевантажували виробничі потужності через вимогу обов'язкового виконання планових показників та виробляли великий обсяг продукції, що в перспективі не була реалізована.

На відміну від директивного (адміністративно-командного) плану, індикативний план носить рекомендаційний характер. У цьому випадку в планових документах містяться лише узагальнені межі державного прогнозу відносно бажаного економічного розвитку, а також рішення стосовно державних витрат і капіталовкладень, а також стосовно поточних витрат підприємств й організацій.

Ключовим завданням індикативного плану виступає координація використання ресурсів державної належності. При цьому слід зазначити, що індикативне планування чинить вплив на приватний сектор переважно через впровадження стимулюючого (обмежуючого) попиту, а також шляхом «тиску пропозиції» з боку підприємств державної власності.

Індикативний план містить дві частини: індикативну та директивну. Зокрема, в індикативній частині здійснюється визначення державними органами пріоритетних економічних цілей, варіантів прогнозування структурних зрушень, науково-технічного прогресу, динаміки ключових позицій з точки зору наявності та використання матеріальних і фінансових ресурсів, зміни кон'юнктури внутрішнього та зовнішнього ринків, цінового рівня та співвідношення на основі аналізу функціонування економіки [19].

У директивній частині індикативного плану міститься план бюджету, характеристики податкової системи, ставка банківського відсотку, норми амортизації та розробки державного замовлення. До найбільш розповсюджених методів індикативно-планового характеру доцільно віднести наступні:

- прогнози і перспективні плани соціально-економічного розвитку, а також екологічної безпеки;
- комплексні цільові програми вирішення проблемних ситуацій;
- побудову маркетингових прогнозів кон'юнктури та динаміки розвитку внутрішніх і зовнішніх ринків [20].

При цьому необхідно обов'язково врахувати, що перехід до використання індикативного планування в західних державах здійснювався протягом десятиліть, спочатку у стихійному вигляді, а потім – регульовано.

Зокрема, у Франції розробка індикативного плану здійснювалася у три етапи (табл. 4.2).

Таблиця 4.2

Етапи розробки індикативного плану у Франції

Номер етапу	Визначення цілей плану та прогнозування основних макроекономічних показників (індикаторів)
Перший	Визначення цілей плану та прогнозування основних макроекономічних індикаторів
Другий	Дезагрегування цілей плану та основних макроекономічних показників
Третій	Узгодження показників плану, перевірка їх на

Нинішня ситуація, що склалася в Україні, потребує активізації описаного процесу шляхом державного впливу виходячи з того, що поряд із виключенням адміністративно-командного планування було вилучено і його раціональні елементи, що були напрацьовані протягом тривалого часу. Виходячи з цього, державне управління не мало чіткої перспективи, прийняття рішень здійснювалося здебільшого інтуїтивно, без проведення аналізу й оцінки альтернатив та перспективних наслідків.

Однак слід враховувати, що реалізація централізованого планування з використанням середньо- та довгострокових планів і програм цільового характеру з деталізацією завдань і термінів їх виконання, з ефективною системою моніторингу господарської діяльності на сучасному етапі присутні в переважній кількості закордонних економічно розвинених країн. Зазначені компоненти є гармонійно впровадженими в систему ринкових відносин, яка, в свою чергу, дозволяє формувати господарську модель, що відповідає сучасним соціально-економічним вимогам та уможливорює органічне поєднання чинників планового та ринкового походження.

Відповідно, пропонується використання індикативного планування в межах механізму практичного впровадження концепції державного регулювання в сфері рекламної діяльності. Основою даного планування є прогноз розвитку рекламного ринку України.

Зокрема, існує можливість отримання уточненого прогнозу обсягів рекламного ринку України, що, в свою чергу, уможливорює оптимізацію процесів побудови та впровадження дієвих механізмів державного впливу на розвиток сфери рекламної діяльності з урахуванням очікуваних в перспективі тенденцій.

При цьому доцільно розглянути загальну типологію прогнозів відповідно до проблемно-цільового критерію. Так, розрізняють пошукові та нормативні прогнози. Зокрема, пошукові прогнози в науковій літературі можуть носити назву дослідницьких, трендових та генетичних. Нормативні прогнози можуть розглядатися в контексті програмних або цільових.

Зокрема, під пошуковим прогнозом традиційно розуміється можливий стан об'єкту чи явища в майбутньому. При цьому мається на увазі умовне продовження тенденцій розвитку процесу чи явища, які підлягають дослідженню, що спостерігаються на нинішньому етапі та спостерігалися у минулому, на перспективу. Подібний прогноз уможливорює відповідь на питання, що може статися за умови збереження поточних тенденцій [9].

Нормативний прогноз дозволяє визначити шляхи та терміни досягнення можливого стану процесів або явищ, що виступають у якості цілей. Подібний прогноз уможлиблює відповідь на питання, за допомогою яких шляхів можливе досягнення бажаного.

Прогноз пошукового типу традиційно будується відповідно до визначеної шкали можливостей, яка, в свою чергу, є основою для встановлення ступеню вірогідності процесу чи явища, які підлягають прогнозуванню. В процесі побудови прогнозу нормативного типу здійснюється розподіл вірогідностей, проте, у зворотному порядку – від заданого стану до тенденцій, що спостерігаються.

В залежності від сутності прогнозів їх розрізняють таким чином:

- плановий;
- програмний;
- проектний;
- організаційний.

Зокрема, прогноз планового типу визначає напрямок, відповідно до якого необхідно орієнтувати планування з метою ефективного досягнення поставлених цілей.

Проектний прогноз визначає методи й інструменти, що є необхідними для досягнення поставлених цілей. При цьому в межах побудови прогнозу програмного типу використовуються прогнозні розробки як пошукового, так і нормативного типу.

Прогноз проектного типу орієнтований на сприяння вибору найбільш раціональних альтернатив планування. Прогноз організаційного типу визначає напрямок розробки рішень для досягнення поставленої мети. При цьому також доцільно використовувати прогнозні розробки як пошукового, так і нормативного типу з метою охоплення усього комплексу можливих організаційних заходів.

В залежності від проміжку часу, на який розрахований прогноз, виділяють такі типи прогнозу:

- оперативного типу (поточний);
- короткостроковий;
- середньостроковий;
- довгостроковий [43].

При цьому необхідно врахувати, що часова градація прогнозів є відносною та залежить від характеру та мети прогнозу. В табл. 4.3 подано узагальнену характеристику прогнозів в залежності від часового проміжку, на який вони розраховані.

Що стосується методів прогнозування, то в цілому вони класифікуються між трьома групами:

- раціональні (інтуїтивні);
- точні (формалізовані);

- комплексні.

Таблиця 4.3

Узагальнена характеристика прогнозів в залежності від проміжку часу

Тип прогнозу	Тип прогнозних оцінок	Проміжок часу
Оперативний	Кількісні оцінки	До 1 місяця
Короткостроковий	Загальні кількісні оцінки	До 1 року
Середньостроковий	Кількісно-якісні оцінки	До 5 років
Довгостроковий	Кількісно-якісні оцінки	До 15–20 років
Довгостроковий	Загальні якісні оцінки	Понад 20 років

Крім того, існує додаткова градація прогнозів за декількома показниками (табл. 4.4) [52].

Таблиця 4.4

Додаткова градація прогнозів

Група прогнозів	Види прогнозів
За частотою	Безперервні Дискретні
За локалізацією	Точкові Інтервальні
За особливостями впливу на процес	Активні Пасивні

Зокрема, перевага раціональних методів прогнозування полягає в їх доступності для вивчення та можливості описання й пояснення у словесній формі. Раціональні методи прогнозування забезпечують розробку такої методики, яку має можливість використати будь-який спеціаліст, який пройшов необхідну підготовку.

До раціональних методів прогнозування традиційно відносяться такі (рис. 4.12) [65].

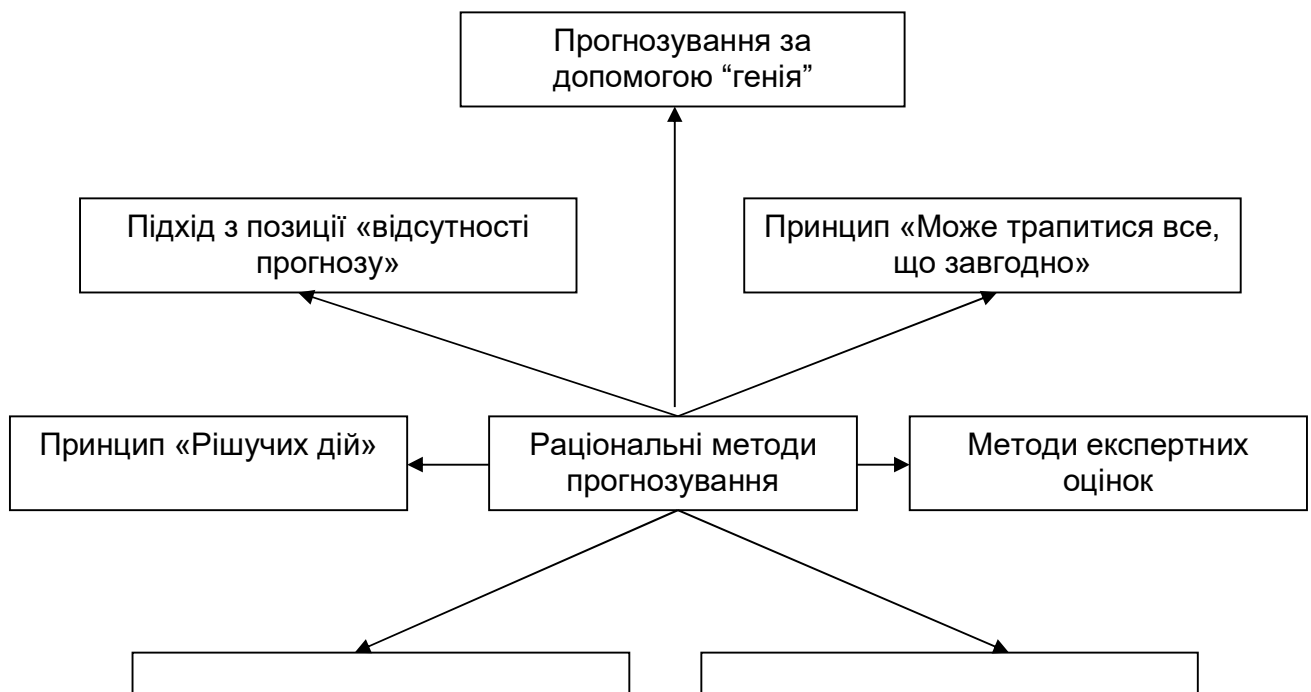


Рис. 4.12. Раціональні методи прогнозування

Зокрема, підхід з позиції «Відсутності прогнозу» передбачає, що розгляд майбутніх перспектив здійснюється без урахування зв'язку з їх майбутніми наслідками. В загальному випадку це свідчить про прийняття припущення щодо сталості зовнішніх умов, і рішення приймається спеціалістом на основі припущення, що ситуація, в умовах якої було прийнято рішення, залишиться незмінною в перспективі.

Відносно принципу «Може трапитися все, що завгодно», то в цьому випадку майбутнє розглядається як сукупність випадкових факторів. Вважається, що немає можливості вчинити будь-які дії для забезпечення в майбутньому розвитку в бажаному напрямку.

Використання принципу «Славетне минуле» передбачає, що в процесі прийняття рішення використовуються методи, що застосовувалися в минулому з надією на минуле та ігноруванням майбутнього. Відповідно, існує точка зору, що «славетне минуле» забезпечить «славетне майбутнє».

Прогнозування «Крізь шори» також передбачає схожість майбутнього з минулим, однак рівень розвитку майбутнього повинен бути вищим. В цьому підході до прогнозування враховується можливість змін, однак не приймаються інші напрямки розвитку.

В основу принципу «Рішучих дій» закладено очікування появи будь-якої кризової ситуації з терміновим застосуванням дій щодо пом'якшення її негативних наслідків. При цьому слід враховувати, що може не існувати достатнього часу для прийняття раціональних рішень після фіксації кризової ситуації.

В основу прогнозування за допомогою «генія» покладено ідею пошуку «генія» та отримання від нього прогнозу інтуїтивного характеру. Прогноз, складений «генієм», не можливо перевірити.

Що стосується групи методів експертних оцінок, то дані методи передбачають урахування суб'єктивної точки зору експертів відносно майбутнього стану процесу чи явища, до досліджується. Переважно методи експертних оцінок дозволяють робити прогнози на основі якісних

показників, проте існує можливість побудови і кількісних прогнозів. В загальному випадку експертні оцінки можуть бути індивідуальними та колективними. Зокрема, індивідуальні експертні оцінки передбачають наявність таких альтернативних варіантів прогнозування:

- метод «інтерв'ю»;
- сценарний метод;
- метод побудови аналітичних доповідних записок тощо.

Колективні методи експертних оцінок передбачають використання таких підходів:

- метод «комісій»;
- «мозкова атака»;
- Метод Дельфі [70].

Перевагою точних методів прогнозування є можливість бути перевіреними іншими спеціалістами. При цьому в процесі проведення перевірки є можливість переконатися у відсутності помилок, а прогноз може бути переглянутий за умови зміни зовнішніх умов.

Найбільш розповсюдженими точними методами прогнозування є статистичні методи. Вони базуються на використанні накопиченої статистичної інформації стосовно динаміки зміни індикаторів, що характеризують явище чи процес, які підлягають дослідженню.

У методичному плані ключовим інструментом побудови будь-якого точного прогнозу є екстраполяція. При цьому розрізняється формальна та прогнозна екстраполяція. Зокрема, основою формальної екстраполяції є припущення, що минулі та поточні тенденції розвитку будуть зберігатися в майбутньому. Використання прогновної екстраполяції передбачає зв'язок фактичного розвитку з гіпотезами щодо динаміки процесу, який досліджується, з перспективним урахуванням його логічної та фізичної сутності.

Використання статистичних методів прогнозування передбачає побудову трендових і багатофакторних статистичних моделей прогнозування.

Зокрема, трендові моделі прогнозування дозволяють вивести залежності показника, що аналізується, від часу. Багатофакторні моделі уможливають отримання залежності параметру, що досліджується, від широкого спектру факторів, які в тій чи іншій мірі чинять вплив на його зміну. Виходячи з цього, моделі трендового типу потребують меншого обсягу інформації для своєї побудови, ніж моделі багатофакторного типу.

Зокрема, трендові (регресивні) моделі є найбільш розповсюдженим інструментом статистичного прогнозування часових рядів. Параметри даних моделей оцінюються відповідно до наявної статистичної бази, після чого основні тенденції (тренди) екстраполюються на заданий інтервал часу. Тому пропонується виконувати прогнозування

перспективних тенденцій розвитку рекламного ринку України саме за допомогою регресивних моделей.

При цьому слід зазначити, що табличний процесор Microsoft Excel надає можливість використання двох можливих функцій для регресивного аналізу: “Тенденція” і “Рост”. Так, функція “Тенденція” дозволяє обчислити прогнози, що засновані на наявності лінійного зв’язку між результатами спостереження і часом, коли дане спостереження було зафіксовано. Якщо даний взаємозв’язок носить нелінійний характер, то більш точний прогноз можна буде отримати за допомогою функції “Рост”.

Проте, перш, ніж виконувати безпосереднє прогнозування, необхідно отримати відповідні статистичні дані (часовий ряд) стосовно минулих та поточних обсягів рекламного ринку України.

ВИСНОВКИ

Результати дослідження інформаційного забезпечення державного управління соціально-економічним розвитком регіону привели до наступних висновків.

1. Здійснено огляд ролі інформації в державному управлінні соціально-економічним розвитком. Показано, що існуючі методи та засоби аналітичного забезпечення прийняття і реалізації державно-управлінських рішень потребують створення в органах державного управління відповідних аналітичних служб, функціями яких має бути запровадження як обов’язкових аналітичного і комунікаційного (у тому числі консультаційного) компонентів у процесі прийняття державно-управлінських рішень.

2. Виокремлено інформаційні вимоги до вироблення ефективних державно-управлінських рішень на рівні регіонального соціально-економічного простору. Якість державно-управлінських рішень у соціально-економічній сфері залежить не лише від аналітичного забезпечення, а і від повноти інформації, що використовується в процесі їх прийняття. Відповідно, інформаційно-насичені, щільні державно-управлінські рішення і дії з їх реалізації справляють глибокий і сильний вплив на суспільні процеси. Тому наука державного управління приділяє велику увагу дослідженню всього кола питань поліпшення інформаційного забезпечення управління в суспільстві.

Оскільки інформаційно-аналітична діяльність в органах державного управління є засобом підвищення якості державно-управлінських рішень, нагальним є створення в органах державної влади і в органах місцевого самоврядування координаційних рад з питань аналітичної діяльності.

3. Виділено особливості підвищення якості державно-управлінських рішень у соціально-економічній сфері регіону. Показано, що з метою підвищення якості інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття державно-управлінських рішень щодо соціально-економічного розвитку регіону пропонується застосовувати методи математичного моделювання. Традиційні формальні процедури та методи дослідження складних соціальних систем в процесі прийняття державно-управлінських рішень доцільно використовувати лише у нерозривному зв'язку з творчим процесом формування останніх, що впливає з аналізу процесу прийняття державно-управлінських рішень в умовах різної повноти і ймовірності інформації.

4. Досліджено державний вплив на розвиток сфери рекламної діяльності в регіоні як передумову стабільного соціально-економічного розвитку; в межах цього дослідження сформовано механізм державного впливу на розвиток сфери рекламної діяльності, який складається з таких компонентів: цілі, завдання, принципи державного впливу на розвиток сфери рекламної діяльності; суб'єкти державного впливу в особі органів державної влади та громадських саморегулювних організацій; функції державного впливу на розвиток сфери рекламної діяльності; методичне забезпечення державного впливу на розвиток сфери рекламної діяльності; об'єкти державного впливу в якості суб'єктів рекламного ринку (виробники та розповсюджувачі рекламних звернень, засоби та носії реклами); результат державного впливу на розвиток сфери рекламної діяльності; визначення перспективних тенденцій державного впливу на розвиток сфери рекламної діяльності.

5. Проаналізовано нормативно-правовий механізм державного управління у сфері рекламної діяльності як запоруку регіональної інформаційної безпеки. Зроблено висновок, що зазначений механізм в Україні потребує подальшого вдосконалення внаслідок того, що він містить велику кількість законодавчих нормативних актів держави, які входять до складу законодавства України про рекламу, а також указів Президента України, підзаконних нормативних актів Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади держави, сукупність яких потребує суттєвого спрощення.

6. Оцінено організаційний механізм державного управління рекламною діяльністю у контексті соціально-економічного розвитку регіону. Відмічено, що на сучасному етапі відсутній чітко сформований подібний організаційний механізм. Зокрема, в базовому Законі України «Про рекламу» в якості суб'єктів контролю рекламної діяльності виступають лише зазначені у його ст. 26 органи виконавчої влади, що наділені відповідними повноваженнями. Проте нормативні акти держави, що були введені в дію пізніше, наділяють такою компетенцією й інші

органи виконавчої влади. Однак подібні повноваження стосуються не реклами взагалі, а тільки реклами певної групи товарів або реклами, яка розміщується в певних місцях. Відсутність усталеної системи державних органів, що контролюють рекламну діяльність, також підтверджує той факт, що деякі органи державної влади, на які покладалися повноваження щодо визначення порядку розповсюдження реклами та контролю за нею, були пізніше зовсім виключені з системи. Натомість були включені інші контролюючі органи, які охоплюють нові аспекти та напрямки розповсюдження реклами. Крім того, спостерігаються періодичні зміни у формулюванні найменувань відповідних контролюючих органів державної влади. Присутня і проблема дублювання деяких з їх повноважень у рекламній сфері.

7. Сформульовано методологію дослідження інформаційного забезпечення соціально-економічних процесів в регіональній політиці. Зокрема, розкриті особливі закономірності і принципи регіонального управління, а також розроблена модель і позначені вище ознаки складають певну теоретичну базу, виходячи з якої, сучасна система регіонального управління повинна відповідати певним вимогам. Її формування дозволить регіонам України ефективно використовувати свій механізм управління, вписатися в глобальні процеси суспільного розвитку і забезпечити зростання якості життя населення.

8. Здійснено системне моделювання інформатизації процесів прийняття державно-управлінських рішень. Зокрема, визначено принципovu модель системи регіонального управління, яка відображає зв'язок і певну залежність системи регіонального управління від зовнішніх факторів: державної соціально-економічної політики і державного регулювання, умов зовнішнього середовища, сучасних досягнень національного та зарубіжного менеджменту, закономірностей регіонального управління.

9. Простежено тенденції становлення структури інформаційного механізму управління сталим розвитком регіону. Показано, що центрі проблем реформування державного управління знаходиться потреба зміцнити за допомогою використання різних структур та інструментів аналогічних ринковим, роль політики, орієнтованої на кінцеві результати управління. Важливо виявляти кінцеві продукти управлінської діяльності, встановити групи споживачів, проаналізувати виробничі та фінансові взаємозв'язки між адміністративними органами і всередині них для того, щоб повною мірою оцінити попит на послуги і відповідно забезпечити їх пропозицію. Ураховуючи те, що в даний час на українському ринку представлено значну кількість аналітичних систем, орієнтованих на застосування новітніх інформаційних технологій, які пропонують досить повні, інтегративні рішення для підтримки всіх рівнів розглянутої

архітектури єдиного центра, доцільним вбачається вдосконалення всієї системи державного регулювання через комп'ютерне моделювання процесів прийняття державно-управлінських рішень.

10. Побудовано механізм реінжинірингу соціально-економічних процесів державного управління через застосування інноваційної реклами в регіоні. Зокрема, розроблено механізм реінжинірингу процесів державного регулювання інноваційної реклами, основою якого є передача відповідних повноважень від органів виконавчої влади, зазначених у ст. 26 "Контроль за дотриманням законодавства про рекламу" Закону України "Про рекламу" до єдиного органу виконавчої влади враховуючи суттєву розгалуженість та кількість недоліків поточного функціонування зазначених державних органів виконавчої влади, у формі графічної моделі відповідного ділового процесу.

11. Запропоновано механізми формування та реалізації концепції державного управління соціально-економічним розвитком регіону завдяки рекламній діяльності, які базуються на застосуванні економічних методів державного регулювання, зокрема, індикативного планування в контексті побудови прогнозу розвитку рекламного ринку України.

12. Здійснено прогнозування перспектив уніфікації механізмів державного управління інформаційно-реklamним забезпеченням соціально-економічних процесів в регіоні. Побудовано модель уніфікації механізмів державного впливу на розвиток сфери рекламної діяльності яка, на відміну від існуючої в нинішніх умовах, передбачає застосування єдиного організаційно-правового забезпечення реалізації державно-управлінських процесів стосовно класичної й інноваційної реклами в межах визначених напрямів державної політики в сфері рекламної діяльності з метою скорочення кількості помилок зазначених державно-управлінських процесів, а також зниження витрат кадрових, фінансових та часових ресурсів, пов'язаних з державним регулюванням ринку реклами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Айзард У. Методы регионального анализа / У. Айзард ; пер. с англ. В. М. Гохмана, Ю. Г. Липец, С. Н. Тагера. – М. : Прогресс, 1966. – 660 с.
2. Бабич А. Соціальні програми підприємств / А. Бабич // Економіст. – 2012. – № 2. – С. 58–62.
3. Баканов М. И. Теория экономического анализа / М. И. Баканов, А. Д. Шеремет. – М. : Финансы и статистика, 2000. – 416 с.
4. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко : – К. : [ВПЦ АМУ], 2012. – 344 с.
5. Бакун А. Стратегическое планирование в медиа с использованием моделирования и оптимизации / А. Бакун // Маркетинговые исследования в Украине. – 2007. – № 6. – С. 39–45.
6. Басовский Л. Е. Теория экономического анализа / Л. Е. Басовский. – М. : ИНФРА-М, 2001. – 222 с.
7. Благун І. С. Модель економічного розвитку регіону із використанням спланованих виробничих функцій / І. С. Благун, О. О. Солтисік // Моделювання регіональної економіки : зб. наук. пр. – Івано-Франківськ. – 2004. – № 1-2. – С. 54–58.
8. Бокарев Т. А. Энциклопедия Интернет рекламы / Т. А. Бокарев. – М. : Электронные офисные системы. – 2000. – 416 с.
9. Браун П. Посібник з аналізу державної політики / П. Браун. – К. : Основи, 2000. – 243 с.

10. Брыскин В. В. Математические модели маркетинга / В. В. Брыскин. – Новосибирск: Наука, 1992. – 152 с.
11. Булеев И. П. Социальная ответственность бизнеса: теория и практика : [монографія] / И. П. Булеев, Н. Е. Брюховецкая, Е. В. Черных / НАН Украины. Ин-т экономики пром-сти. – Донецк : ИЭП НАН Украины; ДонУЭП, 2008. – 137 с.
12. Бульба В. Г. Генезис трансформації соціальних функцій держави в європейській державній думці [Електрон. ресурс] / В. Г. Бульба // Державне будівництво : електрон. наук. фах. вид. ХарPI НАДУ. – 2010. – № 1. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua>.
13. Бульба В. Г. Реформування системи соціального захисту в Україні: проблеми і перспективи / В. Г. Бульба, Ю. М. Бондаренко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2006. – Вип. 3 (15). – С. 96–101.
14. Ведунг Е. Оцінювання державної політики та програм / Е. Ведунг. – К. : ВСЕУВИТО, 2003. – 350 с.
15. Воротін В. Є. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій : [монографія] / В. Є. Воротін. – К. : Вид-во НАДУ, 2002. – 392 с.
16. Геець В. Секторальні макромоделі прогнозування економіки України / В. Геець, М. Скрипніченко, М. Соколик // Економіст. – 1998 – №3. – С. 14–18.
17. Глазунова Н. И. Система государственного управления : учеб. для вузов / Н. И. Глазунова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 551 с.
18. Голиков А. П. Региональная политика и экономическое развитие: европейский контекст : [учеб. пособ.] / А. П. Голиков, Н. А. Казакова, Ю. Г. Прав. – Х. : Экограф, 2009. – 240 с.
19. Головлева Е. Л. Основы рекламы : учеб пособие / Е. Л. Головлева. – М. : Главбух: Вершина, 2003. – 268 с.
20. Гусев В. О. Державна інноваційна політика: методологія формування та впровадження : [монографія] / В. О. Гусев // – Донецьк : Юго-Восток, 2011. – 624 с.
21. Дейан А. Реклама / А. Дейан. – СПб. : Нева, 2003. – 128 с.
22. Демидова О. С. Засади державного управління рекламною діяльністю [Електронний ресурс] / О. С. Демидова. – Режим доступу: <http://vuzlib.com.ua/articles/book>.
23. Державна політика: аналіз та впровадження в Україні : конспект лекцій до навч. модуля / В. А. Ребкало, В. В. Тертичка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 80 с.
24. Дегтяр О. А. Заходи з розв'язання проблем зайнятості у 2011-2012 роках / О. А. Дегтяр // Державне регулювання соціального

підприємництва та соціально-відповідального бізнесу : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції 25 листопада 2011 року / за загальною редакцією О. Ю. Амосова. – Харків : С.А.М., 2011. – С. 78–81.

25. Дегтяр А. О. Управлінські рішення в органах державної влади : монографія / А. О. Дегтяр, В. Ю. Степанов, С. В. Тарабан. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2010. – 275 с.

26. Джеймс П. Все возможные игры / П. Джеймс, Дж. Мартин. – М. : ЭКОС, 2003. – 345 с.

27. Джефкінс Ф. Реклама: практ. посібн. / Ф. Джефкінс ; пер. з англ. О. О. Чистякова. – К. : Знання, 2001. – 456 с.

28. Директива 89/552/ЄЕС Європейського Парламенту і Ради від 3 жовтня 1989 р. щодо узгодження деяких положень, встановлених законами, нормативними актами або адміністративними заходами країн-членів, стосовно надання аудіовізуальних медіа-послуг (Директива про аудіовізуальні медіа-послуги) // Офіційний журнал. – 1989. – № 298. – С. 23.

29. Добрянська О. А. Управління рекламною діяльністю як фактор підвищення ефективності господарювання: автореф. дис... канд. екон. наук : спец. 08.06.01 / О.А. Добрянська ; Інститут регіональних досліджень НАН України, 2004. – 19 с.

30. Домбровська С. М. Проблеми та перспективи розвитку державного управління : монографія / С. М. Домбровська, О. О. Гусаров, Ю. Е. Дуднева. – Х. : УІПА, 2014. – 172 с.

31. Дорофійенко В. В. Планування у гуманітарній сфері регіону / В. В. Дорофійенко, В. М. Лобас, А. М. Устименко. – Донецьк : МПП «ВІК», 2002. – 180 с.

32. Економіка України: потенціал, реформи, перспективи : [монографія] : у 5 т. Том.4. Соціальна та регіональна політика в умовах переходу до ринкової економіки / за ред. В. Ф. Бєсєдіна, І. К. Бондар, Н. А. Соколенко. – К. : Науково-дослідний економічний інститут Мінекономіки України, 1996. – 432 с.

33. Економічна теорія і державна політика України в перехідній економіці : навч. посібн. : у 2 т. / Ю. Бажал, А. Бауманіс, О. Кілієвич та ін. ; за заг. ред. І. Розпутенка та Б. Лессера. – К. : Вид-во «К.І.С.», 2004. – Т. 1. – 202 с.

34. Закон України «Про Антимонопольний комітет України» від 26.11.1993 № 3659-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3659-12>.

35. Закон України «Про банки і банківську діяльність» від 07.12.2000 № 2121-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2121-14>.

36. Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державного регулювання у сфері будівництва житла” від 29.06.2010 № 2367-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2367-17>.

37. Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів” від 16.10.2012 № 5463-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5463-17>.

38. Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту населення та інформаційного простору від негативного впливу” від 12.01.2012 № 4316-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4316-17>.

39. Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо національних комісій, що здійснюють державне регулювання природних монополій, у сфері зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг” від 07.07.2011 № 3610-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3610-17>.

40. Закон України “Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР “Про захист прав споживачів” від 15.12.1993 № 3682-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3682-12>.

41. Закон України “Про зайнятість населення” від 05.07.2012 № 5067-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>.

42. Закон України “Про здійснення державних закупівель” від 10.04.2014 № 1197-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1197-18>.

43. Закон України “Про охорону прав на зазначення походження товарів” від 16.06.1999 № 752-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/752-14>.

44. Закон України “Про охорону прав на знаки для товарів та послуг” від 15.12.1993 № 3689-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3689-12>.

45. Зінь Е. А. Регіональна економіка [Електронний ресурс] / Е. А. Зінь. – Режим доступу : http://libfree.com/169944436-rpsregionalna_ekonomika__zin_ea.html

46. Иванов А. Контекстная реклама / А. Иванов, А. Бабаев, Н. Евдокимов. – СПб. : Питер, 2011. – 304 с.

47. Ильенкова С. Д. Социальный менеджмент : учеб. для вузов / С. Д. Ильенкова, В. И. Журавлева, Л. Л. Козлова. – М. : Банки и биржи, ЮНИТИ, 2009. – 475 с.
48. Ищуров С. С. Основы регионалистики : [учеб. пособ.] / С. С. Ищуров, В. Н. Щуков. – Иваново : ИТТА, 2003. – 275 с.
49. Каплан С. Р. Сбалансированная система показателей / С. Р. Каплан, П. Н. Дейвид. – М. : ЗАО «Олимп – бизнес», 2003. – 210 с.
50. Кетова Н. П. Основы региональной экономики / Н. П. Кетова и др. – М. : Ростов-н/Д., 2001. – 348 с.
51. Кистанов В. В. Региональная экономика России / В. В. Кистанов, Н. В. Копылов. – М. : Финансы и статистика, 2002. – 364 с.
52. Коваленко О. В. Реклама : навч. посібн. для студ. вищ. навч. закл. / О. В. Коваленко, І. Ю. Кутліна, М. В. Потабенко ; за ред. І. Ю. Кутліної. – К. : МАУП, 2010. – 98 с.
53. Комунальне підприємство “Київреклама” (офіційний сайт) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kievreklama.kiev.ua>.
54. Комяков О. М. Державне регулювання перехідної економіки : автореф. дис... канд. екон. наук : спец. 08.01.01 / О. М. Комяков ; Київ. нац. екон. ун-т. – К., 2000. – 19 с.
55. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К. : ДВПП Мін. науки, 1998. – 62 с.
56. Крупчан О. Д. Організація виконавчої влади : монографія. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 132 с.
57. Круш П. В. Національна економіка: регіональний та муніципальний рівень [Електронний ресурс] / П. В. Круш. – Режим доступу : http://pidruchniki.ws/19750724/ekonomika/naukovi_pidhodi_regionalnogo_upravlennya
58. Кузнєцова З. В. Реклама і рекламна діяльність як об'єкт управління / З. В. Кузнєцова // Науковий вісник Юридичної академії МВС України. – 2003. – № 2. – С. 253–260.
59. Лендъел М. Інституційний механізм реалізації регіональної політики в країнах Центрально-Східної Європи / М. Лендъел // Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України. – К. : Логос, 2000.
60. Лексин В. Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов. – М. : УРСС, 2007. – 368 с.
61. Лозинська Т. М. Регіонально-адміністративний менеджмент : навчальний посібник / Т. М. Лозинська, В. І. Тимцуник, О. В. Мирна. – Полтава : РВВ ПДАА, 2013. – 202 с.

62. Лукашин Ю. П. Адаптивные методы краткосрочного прогнозирования / Ю. П. Лукашин. – М. : Статистика, 1979. – 420 с.
63. Лукин А. Г. Совершенствование правового механизма регулирования рекламы / А. Г. Лукин, А. А. Милеев // Основы экономики, управления и права. – 2014. – № 3 (15). – С. 7–10.
64. Лукьянова Е. А. Закон о законах / Е. А. Лукьянова // Законодательство. – 1999. – № 11. – С. 34.
65. Магнус Я. Р. Эконометрика: начальный курс / Я. Р. Магнус, П. К. Катышев, А. А. Пересецкий. – М. : Дело, 2005. – 576 с.
66. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посібн. / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.
67. Маршалова А. С. Основы теории регионального воспроизводства / А. С. Маршалова, Л. С. Новоселов. – М. : Экономика, 2006. – 426 с.
68. Микитенко Л. А. Державний контроль рекламної діяльності в Україні : монографія / Л. А. Микитенко. – К. : Київський національний торговельно-економічний університет, 2011. – 142 с.
69. Михальчук Р. Р. Визначення ефективності рекламної діяльності / Р. Р. Михальчук // Наукові нотатки : міжвуз. зб. – Луцьк: ДДТУ. – 1998. – Вип. 4. – С. 127 – 135.
70. Михасюк І. Державне регулювання економіки : підручник / І. Михасюк, А. Мельник, М. Крупка ; за ред. І. Р. Михасюка. – К. : Атака ; Ельга-Н, 2000. – 592 с.
71. Малярець Л. М. Збалансована система показників в оцінці діяльності підприємства : монографія / Л. М. Малярець, А. В. Штереверя. – Х. : Вид ХНЕУ, 2008. – 180 с.
72. Макаренко Т. І. Моделювання та прогнозування в маркетингу: навчальний посібник / Т. І. Макаренко. – К. : Центр навчальної літератури, 2005. – 160 с.
73. Маклаков С. В. Моделирование бизнес-процессов с All Fusion PM / С. В. Маклаков. – М. : Диалог–Мифи, 2008. – 224 с.
74. Мізюк Б. М. Основи стратегічного управління : підручник. – Львів : Магнолія 2006, 2009. – 544 с.
75. Некрасов Н. Н. Региональная экономика. Теория, проблемы, методы / Н. Н. Некрасов. – 2-е изд. – М. : Экономика, 1978. – 266 с.
76. Ойкен В. Основные принципы экономической политики / В. Ойкен. – М. : Полис, 1995. – 509 с.
77. Пал Л. А. Аналіз державної політики / Л. А. Пал. – Київ : Основа, 1999. – 422 с.
78. Питерс Б. Г. Политические институты: вчера и сегодня / Б. Г. Питерс // Политическая наука: новые направления, 1999. – С. 218–234.

79.Поважний О. Формування регіонального ситуаційного центру: забезпечення необхідними видами ресурсів / О. Поважний, О. Коломієць // Економіка України. – 2003. – № 3. – С. 41–45.

80. Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам [Електронний ресурс] : Закон України від 18 травня 2004 р. № 1727-IV. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1727-15>.

81. Розміщення продуктивних сил : [навч. посіб.] / І. Л. Сазонець, В. В. Джинджоян, О. О. Чубар. – К. : Центр навч. літ-ри, 2006. – 320 с.

82. Ромат Є. Державне управління рекламою та саморегулювання у рекламній сфері / Є. Ромат. – К. : Студцентр, 2003. – 112 с.

83. Ромат Е. В. Украинский рынок рекламы – итоги 2002 года // Маркетинг и реклама. – 2001. – № 2. – С. 34 – 37.

84. Семенов Б. Д. Рекламный менеджмент : учебн. пособ. / Б.Д. Семенов. – М. : Информационно-внедренческий центр «Маркетинг», 2001. – 272 с.

85. Сигов В. И. Региональная экономика, управление, планирование / В. И. Сигов. – Л. : Лен. фин.-экон. ин-т, 1982. – 296 с.

86. Синергия становления и развития региональных экономических систем : [монография] / В.П. Решетило. – Х. : ХНАГХ, 2009. – 218 с.

87. Соціальна політика : навч. посіб. / за ред. Н.А.Волгіна. – М. : Экзамен, 2003. – С. 8.

88. Стеценко Т. О. Управління регіональною економікою / Т. О. Стеценко, О. П. Тищенко. – 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uchebnik-besplatno.com/uchebnik-natsionalnaya-ekonomika/upravlinnya-regionalnoyu-ekonomikoyu.html>

89. Стеченко Д. М. Розміщення продуктивних сил і регіоналістика : [підруч.] / Д. М. Стеченко. – К. : Вікар, 2006. – 396 с.

90. Стрельников А. В. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про рекламу : автореф. дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А. В. Стрельников ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2004. – 18 с.

91. Ткач А. А. Інституціональні основи ринкової інфраструктури : [монографія] / А. А. Ткач. – К. : НАН України, Об'єдн. ін-т економіки, 2005. – 295 с.

92. Толкованов В. Нові підходи та інноваційні інструменти в реалізації державної регіональної політики / В. Толкованов // Формування регіонального лідерства: виклики сьогодення : зб. тез Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. Участю (Хмельницький, 1-2 берез. 2013 р.). – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2013. – С. 195–198.

93. Толкованов В. В. Нові форми співробітництва між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями з метою вирішення актуальних питань місцевого та регіонального розвитку / В. В. Толкованов // Роль громадських організацій та інших неурядових структур у становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні : наук.-практ. посіб. / за ред. В. В. Кравченка. – К. : Атіка, 2013. – С. 135–140.

94. Факторний аналіз динаміки економічного розвитку регіону / О. О. Солтисік. – Нац. лісотехнічний універ. України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/chem_biol/nvnltsu/18_6/214_Soltysik_18_6.pdf

95. Форрестер Дж. Динамика развития города / Дж. Форрестер. – М. : Прогресс, 1974. – 287с.

96. Чумаченко Н. Г. Управління соціально - економічним розвитком регіону / Н. Г. Чумаченко // Економіка України. – 1998.-№ 4. – С. 94–99.

Наукове видання

Наукове видання

**Ковальчук Вероніка Геннадіївна
Дєгтяр Андрій Олегович
Шведун Вікторія Олександрівна**

**ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНУ**

Зв. план, 2022

Підписано до друку 23.12.2022

Формат 60x84 1/16

Ум. друк. арк. 7,91. Обл.-вид. арк. 8,90

—

Видавець і виготовлювач
Національний аерокосмічний університет ім. М. Є. Жуковського
«Харківський авіаційний інститут»
61070, Харків-70, вул. Чкалова, 17
[http:// www.khai.edu](http://www.khai.edu)
Видавничий центр «ХАІ»
61070, Харків-70, вул. Чкалова, 17
izdat@khai.edu

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів
видавничої продукції сер. ДК № 391 від 30.03.2001