

УПРАВЛІННЯ СУЧАСНИМ МІСТОМ

№ 1-12 (25-28), 2007

Щомісячний науково-практичний журнал

Видається з 2001 р.

Засновник –
Національна академія
державного управління
при Президентіві України



Зміст

ТЕОРІЯ І МЕТОДОЛОГІЯ УПРАВЛІННЯ

- *Л. Приходченко.* Взаємообумовленість ефективності та професіоналізму в системі органів публічної влади 3
- *А. Рачинський.* Стратегічне управління: теоретична база та основні концепції 10
- *О. Бойко-Бойчук.* “Принцип” як основа якісних досліджень розвитку міста 16
- *А. Савков.* Референдум як форма народовладдя: теорія і практика застосування в Україні 22
- *О. Степанова.* Пріоритетність науки як основи інноваційного розвитку сучасного українського суспільства 30
- *О. Твердохліб.* Семантико-етимологічний аналіз категорії “інформаційний ресурс” у державному управлінні 36
- *І. Двойленко.* Вирішення типових проблем впровадження систем електронного документообігу із застосуванням електронного цифрового підпису в органах державної влади 44
- *Р. Панухник.* Ефективність моделювання в сфері прийняття політичних рішень 49
- *М. Калина.* Визначення нових пріоритетів державної євроінтеграційної політики України як умова її оптимізації 55

РЕГІОНАЛЬНЕ І ГАЛУЗЕВЕ УПРАВЛІННЯ

- *А. Шерстобаєв.* Регіональні еліти як чинник формування політичної складової регіонального управління 62
- *М. Іщенко.* Підвищення ефективності місцевих бюджетних інвестицій на основі вдосконалення управлінських процедур 69
- *О. Панухник.* Прогнозування показників соціально-економічного розвитку регіону 77
- *В. Сафіулліна.* Перспективи розвитку курортної галузі та рекреаційних територій в Україні 83
- *Б. Слупський.* Стан реформування електроенергетики в державах СНД після переходу на ринкові умови господарювання 89
- *В. Балдинюк.* Демографічна ситуація та ринок праці в адміністративному районі (на прикладі Липовецького району Вінницької області) 99
- *О. Бойчук.* Правове забезпечення державної політики розвитку громадської активності молоді на регіональному рівні 105

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

- *С. Краснопорова.* Професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування за підходом інтелектуально-гуманізованого балансу 112
- *О. Васильєва.* Від Європейської хартії місцевого самоврядування до вдосконалення діяльності органів місцевої влади 118
- *О. Іванченко.* Напрями вдосконалення механізмів участі населення у здійсненні місцевого самоврядування (на прикладі м. Києва) 125
- *С. Крушановський.* Асоціації органів місцевого самоврядування України: телеологічна природа та проблеми інституціонального розвитку 130
- *І. Охоцький.* Функціональна модель районної системи місцевого самоврядування: підходи до оптимізації 138
- *А. Миргородська.* Проблеми фінансової самостійності місцевого самоврядування 147

- *Г. Аксьонова.* Співпраця органів місцевого самоврядування з підприємницькими структурами в реалізації екологічної політики..... 151
- *Г. Борщ, В. Кононенко, П. Овчар.* Методи підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування з надання громадських послуг територіальній громаді 159

МУНІЦИПАЛЬНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ

- *Г. Монастирський.* Комунальна власність як економічна основа розвитку муніципальних утворень: проблеми формування та ефективного використання..... 166
- *В. Яловий.* Становлення столичного статусу міста Києва та деякі проблеми його трансформації на сучасному етапі 173
- *Л. Бакалова.* Структурно-функціональна типологія міст як ефективний інструмент управління розвитком міста 182
- *В. Мариненко.* Управління у сфері поводження з відходами міста 192
- *О. Гричонкова.* Стратегічне управління як наукова категорія та інструмент розвитку міста 197
- *Г. Іщенко.* Страхування відповідальності як засіб забезпечення природно-техногенної безпеки міст 202
- *А. Гранат.* Управління благоустроєм міста..... 209

Журнал зареєстровано в Державному комітеті інформаційної політики, телебачення та Радіомовлення України, свідоцтво КВ № 4613 від 16 жовтня 2000 р.

Належить до наукових фахових видань України з державного управління

(постанова президії ВАК України від 14 листопада 2001 р. № 2-05/9)

Належить до наукових фахових видань України з економіки

(постанова президії ВАК України від 11 червня 2003 р. № 2-05/6)

Головний редактор – Лебединський Ю.П.

Редакційна колегія: *Бабаєв В.М., Бакуменко В.Д., Бодров В.Г., Вакуленко В.М., (заст. головного редактора), Войтенко А.Б., Данилишин Б.М., Дорофійенко В.В., Ігнатенко О.С., Коваль О.М. (заст. головного редактора), Кравченко Б.О., Куйбіда В.С., Лебединська О.Ю. (відповідальний секретар), Лупенко Ю.О., Мальвін Ю.М., Мамонова В.В., Надолішний П.І., Нижник Н.Р., Орлатий М.К. (заст. головного редактора), Ребало В.А., Розпутенко І.В., Тимчук М.Ф., Тронь В.П., Удовиченко В.П., Шамрай В.О., Янукович В.Ф.*

Літературний редактор – Дейнега Р.В.

Підписано до друку 18.09.2007. Формат 70x108/16. Папір офсетний. Друк офсетний. Ум. друк. арк. 15,7. Тираж 1000 пр. Віддруковано ВПЦ АМУ. м. Київ, вул. Чигоріна, 8.

Відповідальність за точність наведених даних покладається на авторів. Передрук – тільки з дозволу редакції. Матеріали друкуються українською і російською мовами. Рукописи не повертаються. Редакція залишає за собою право редагувати та скорочувати тексти. Редакція не обов'язково поділяє думку авторів.

Адреса редакції: Україна, 03057, м. Київ, вул. Ежена Потьє, 20, к. 318
Тел.: (044) 456-82-77 • Е-mail: ukrmisto@yandex.ru • <http://www.uapa-dlc.org.ua/ukrmisto/>

© Національна академія державного управління при Президентіві України

© Редакція журналу “Управління сучасним містом”, 2007 р.

Передплатний індекс 23921

ВЗАЄМОБУМОВЛЕНІСТЬ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА ПРОФЕСІОНАЛІЗМУ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Л. Приходченко,

*кандидат наук з державного управління, докторант Одеського регіонального інституту
державного управління Національної академії державного управління при Президенті України*

Постановка проблеми. Важливим чинником забезпечення поступального соціально-економічного розвитку та становлення громадянського суспільства незалежної України є створення ефективної системи державного управління, що можливо за наявності управлінців, здатних прискорювати процеси побудови демократичної, правової держави. Оскільки жодна із систем сама по собі ще не може гарантувати зростання життєдіяльності, то міцність і стабільність держави значною мірою залежать від державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, їх професіоналізму та компетентності, здатності розв'язувати нагальні проблеми в різних сферах.

Актуальність дослідження зумовлена також і тим, що посилюється роль та персональна відповідальність за формування і використання ресурсів, обмеженість яких потребує досягати поставлених цілей шляхом економного та ефективного витрачання. Тобто вимоги до якості прийнятих законодавчих актів, пов'язаних із використанням державних коштів, кадрового забезпечення системи органів публічної влади, діяльності органів влади щодо ефективності управління підвищуються разом із змінами, що відбуваються в нормативно-правовому полі, науковим осмисленням сучасного стану і пріоритетів державної політики, її постійного розвитку, наповнення новими теоретичними положеннями і практичними здобутками, завданнями та європейськими орієнтирами.

Короткий огляд основних публікацій по темі. Управління є ефективним лише за наявності успішної координації зусиль багатьох людей, яка забезпечує взаємодію всіх елементів системи управління і надає можливість аналізувати ефективність як управлінської діяльності органів влади, так і системи державного управління в цілому. Відтак питання створення та впровадження дієвої системи публічного управління, підвищення її практичності та ефективності постійно перебувають у полі зору вітчизняних та зарубіжних науковців: Г. Атаманчука, Т. Бернарда, М. Вінна, В. Дзюндзюка, П. Друкера, А. Гошко, Д. Зеркіна, В. Ігнатова, О. Кулініної, М. Лесечка, П. Надолішнього, Н. Нижник, В. Мельниченка, Г. Одинцової, К. Річа, Г. Саймона, В. Цветкова та багатьох інших дослідників.

Одним із основних принципів забезпечення ефективності функціонування системи органів публічної влади є професіоналізм державних службовців, підвищення якого покликане забезпечити достатній рівень державного управління в

умовах проведення політико-адміністративного реформування. Саме тому російські, вітчизняні та зарубіжні дослідники І. Береговий, О. Воронько, А. Гусєв, О. Деркач, С. Дубенко, Г. Леліков, М. Логунова, В. Луговий, Н. Нижник, Н. Нинюк, О. Оболенський, В. Олуйко, Е. В. Охотський, Г. Райт, А. Рачинський, А. Турчинов, Г. Щокін, В. Яцуба ґрунтовно досліджуючи шляхи та механізми реалізації державної кадрової політики та кадрової роботи, систему підготовки керівних кадрів та проблеми підвищення професіоналізму, здійснили теоретико-методологічне обґрунтування проблемних питань підготовки державних службовців як основного елемента системи державного управління.

Аналіз стану розроблення обраної теми показує, що не вирішеними раніше частинами загальної проблеми, яким присвячена дана стаття, є дослідження питань взаємовпливу та взаємозалежності ефективності і професіоналізму як ключових принципів концепції демократичного врядування. Ця проблема практично не розроблена у вітчизняній науковій літературі, що пов'язано не тільки з чинним законодавством, реалізацією прийнятих програм і покладених завдань, а й відсутністю чітких критеріїв визначення професійних і ділових якостей державних службовців, їх об'єктивністю та оцінкою ефективності діяльності.

Тому *завдання* полягає у виробленні цілісного підходу до аналізу зарубіжного та вітчизняного досвіду з підвищення ефективності і професіоналізму саме в аспектах обґрунтування їх взаємовпливу та взаємозалежності, що й визначило логіку побудови дослідження.

Виклад основного матеріалу. Державний службовець – необхідна ланка в системі державного управління. Саме від нього залежить, як буде державна машина працювати: ефективно чи стане постійно “пробуксовувати”. Мова йде про професіоналізм державних службовців, під яким розуміється не просто сукупність оволодіння індивідом професійними навичками [10], а вищий ступінь професійного розвитку і стан потенціалу професійного досвіду людини, оскільки професіоналізм є інтегрованою категорією, якісним набором здібностей, що надають можливість найбільш оптимально та ефективно виконувати покладені функції відповідно до вимог за посадою.

Сьогодні ситуація склалася так, що кадровий корпус службовців виявився нездатним успішно розв'язувати назрілі проблеми держави і суспільства через низький рівень професіоналізму [6, с. 57]. Найбільш досвідчені, професійно-підготовлені управлінські кадри переходять на роботу у недержавні структури, займаються бізнесом, виїждять за межі України. Крім того, спостерігається і велика плінність кадрів. За даними Голодержслужби, динаміка плінності має досить-таки стійкий характер: у межах 15% вибулих (до загальної кількості працюючих) державних службовців та 10% посадових осіб місцевого самоврядування щорічно (за винятком тих років, коли цифри сягають 20–30-відсоткової позначки) [11].

Наведені дані достатньо відносні, оскільки немає якісних показників: статистичні дані не містять інформації щодо того, наскільки фактично оновлюється склад державних службовців (за категоріями і рангами, серед новоприбулих чи пенсіонерів тощо). Причому спостерігається певна залежність між кількісним складом тих, хто прибув, і тих, хто залишив державну службу, що зумовлюється як недостатньою привабливістю кар'єри, так і відчутною різницею у зарплаті в різних

органах влади, змінами, що відбуваються в суспільстві, та ускладненням завдань, які потребують прийняття виважених управлінських рішень.

Якщо подивитися динаміку загальної чисельності державних службовців, то побачимо, що протягом останніх 12 років, не дивлячись на постійно декларовані заяви щодо скорочення їх кількості, фактично відбувалося поступове збільшення: від 172 346 осіб у 1995 році до 276 559 у 2007-му (за винятком 1998–1999 років, коли відбувалося незначне скорочення кількості державних службовців). Подібна картина спостерігається і серед посадових осіб місцевого самоврядування: від 64 054 чоловік у 1995 році до 98 948 осіб у 2007 [11]. А з огляду на численні скарги громадян, їх невдоволення діяльністю та високою вартістю утримання управлінського апарату бачимо, що спроби забезпечити ефективне державне управління за допомогою збільшення чисельності апарату не дали, та й не можуть дати очікуваних результатів. Єдиний реальний засіб підвищення якості управління полягає у підвищенні професіоналізму, адже саме висококваліфіковані державні управлінці здатні забезпечувати високий рівень ефективності державної служби, ефективно виконувати державно-управлінську роботу на рівні сучасних вимог, якомога повніше задовольняючи потреби і побажання широкого спектра життєдіяльності населення.

Діяльність службовця у системі “людина – влада – людина” висуває підвищені вимоги до його професійних та особистісних якостей, уміння враховувати умови формування і прояву особистісних характеристик людей. Зарубіжні вчені визначили перелік якостей, володіючи якими державний службовець зможе забезпечити ефективність управління:

- здатність управляти, у першу чергу, собою, а вже потім – іншими;
- знати сучасні управлінські підходи та навчати підлеглих;
- володіти навичками розв’язувати проблеми та високою здатністю впливати на оточення;
- бути винахідливими і здатними до новацій, розвивати та формувати ефективні робочі групи;
- уміти визначати чіткі та розумні особистісні цілі та прагнути постійного професійного зростання [1].

Дійсно, праця в системі органів публічної влади потребує наявності у державних службовців відповідних професійних здібностей, а в суспільстві – таких соціальних інститутів, які б давали змогу органічно та послідовно включатися людині до такої сфери професійної діяльності. Тобто йдеться про створення системи професіоналізації людини, яка б передбачала індивідуальну професіоналізацію та управління її професійним досвідом. Адже професіоналізація державної служби – соціальне явище, яке обумовлене якісними і кількісними змінами щодо змісту й специфіки праці в органах влади та характеризується виникненням професій і спеціальностей “державна служба”, відповідної професійної культури, застосування технологій як включення людини у професійну діяльність, так і становлення, розвиток її як професіонала.

Це значить, що в системі органів публічної влади треба створити такі умови, за яких державний службовець як особистість і держава як основний замовник і надавач управлінських послуг для населення, були б взаємно зацікавлені у

підвищенні ефективності управлінської праці, сприяли професіоналізму кожного працівника та персоналу державної служби в цілому.

Розбудова інституту державної служби набула системного характеру після затвердження Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки, яка передбачає дотримання неодмінної умови підвищення ефективності державної служби – формування якісного складу державних службовців у центральних і місцевих органах державної виконавчої влади. Це потребує визначення та запровадження стандартів професійної діяльності державних службовців на засадах результативного та ефективного обслуговування потреб населення, фізичних і юридичних осіб, логічним продовженням чого стало запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади [9].

Професійне навчання державних службовців забезпечують не тільки Національна академія державного управління при Президенті України з її Інститутом підвищення кваліфікації керівних кадрів і регіональними інститутами в містах Дніпропетровськ, Львів, Одеса, Харків, але й інші вищі навчальні заклади університетського рівня, яких залучено на умовах державного замовлення до підготовки магістрів за фахом “Державна служба”. В Автономній Республіці Крим та у всіх областях функціонують центри перепідготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ і організацій. У процесі підвищення кваліфікації також беруть участь галузеві навчальні заклади післядипломного навчання. За сприяння урядових та неурядових організацій здійснюється підготовка кадрів за кордоном.

У контексті поставлених завдань коротко окреслимо ті зміни, що відбуваються на часі в Національній академії державного управління при Президенті України та її регіональних інститутах. Щонайперше, це зміни в початковій програмі (введення нових спеціалізацій підготовки державних службовців) та формах проведення навчання (запровадження заочно-дистанційної форми навчання). Відповідно до Указу Президента України від 2 червня 2006 року № 474/2006 на Національну академію державного управління при Президенті України було покладено величезну суспільну відповідальність: забезпечити відповідність якості підготовки державних службовців до потреб нової демократичної політичної системи.

З цією метою було започатковано розроблення Концепції модернізації системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, створено Дорожню карту “Модернізація загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації” [4]. В їх межах розроблено нову магістерську програму (МРА), підтриману Міністерством освіти та науки України та експериментально впроваджену на денній формі навчання в НАДУ. Новий зміст складається з трьох основних блоків: інструменти демократичного врядування, регіональний розвиток та європейська співпраця, в кожний з яких входять бюджетні, юридичні та адміністративні складові. Істотною відмінністю нової програми є спрямованість на безперервний характер навчання, системний підхід до формування навичок, знань та вмінь слухачів.

Основою формування професійного кадрового забезпечення системи органів публічної влади та однією з найважливіших інституціональних умов для

запровадження і реалізації нового є ефективна система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. За умов гіперконкуренції творче й аналітичне мислення стає необхідною рисою сучасного державного службовця та вимагає використання багатьох аналітичних і поведінкових навичок, потребує розвитку управлінської майстерності, гнучкості, діалектичності мислення. Зростання професіоналізму має відбуватися одночасно з набуттям нових навичок, необхідних для підтримання процесу реформування незалежної України. Тобто мова йде про таку модель організації професійної підготовки, яка б була основою для сприйняття нових знань, спонукала до самоосвіти та постійного розвитку, сприяла спроможності своєчасно виявляти організаційні проблеми і відповідно до ситуації перебудовувати роботу.

Відтак, відповідно Дорожньої карти, у межах розширення науково-методичного співробітництва з органами публічної влади було проведено науково-методичний семінар на базі ОРІДУ “Модернізація системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: досвід та перспективи впровадження”, результатом якого стали рекомендації щодо подальшого впровадження в практику роботи навчальних закладів, кадрових служб органів виконавчої влади та місцевого самоврядування нових підходів з модернізації професійного навчання, а також започатковано:

- цикли нових тематичних короткотермінових семінарів для державних службовців та представників місцевого самоврядування;
- розроблення та підготовку семінарів: для новопризначених “Абетка для державного службовця”; для посадових осіб місцевого самоврядування NPM (нове публічне управління чи адміністрування).

Професіоналізм державних службовців як принцип належного демократичного врядування є пріоритетним для забезпечення довіри народу до влади, оскільки передбачає відповідність високим професійним та етичним стандартам. Однак відсутність необхідних знань і досвіду роботи в нових умовах, у поєднанні з недисциплінованістю та корумпованістю, стає однією з головних причин неефективного використання бюджетних коштів, бюрократизму, формального підходу до надання державних послуг населенню. А безконтрольність за діяльністю державних службовців та органів влади в цілому тільки ускладнює такий стан справ.

Слід зазначити, що з появою нових реалій та проблем управління в державному секторі контроль (як зовнішній, так і внутрішній) набуває нового змісту (оцінка ризиків та економічної ефективності управлінських рішень), стає рухомою силою правового регулювання у сфері своєї компетенції. Новий акцент сприяє перетворенню зовнішнього контролю в засіб виявлення недоліків у структурі і управлінні державним сектором, які досить часто є результатом недоопрацювання діючих правил і приписів.

Реформування державного сектору потребує зосередитися на нових аспектах управління та контролю. Наприклад, ступінь конкуренції в процесі проведення конкурсів (тендерів) та управління такими процесами сприяє вагомості статусу державного управління та сприяє ефективнішому його реформуванню.

Нині практика контролювання всіх сфер економічного життя відходить у минуле і на порядок денний виходить питання створення нової системи державного

фінансового контролю, що відповідає принципам управління державою в перехідний період ринкових відносин в економіці. Це передбачає, що держава відчуває потребу в контролі за своїми прибутками та за ефективністю витрачання коштів державного бюджету, підвищення прозорості в управлінні державними коштами і потребує застосування нових принципів, підходів та прийомів у державному фінансовому контролі, з розподілом його на внутрішній та зовнішній, і, відповідно, створення законодавчої бази та нових організаційних структур. Однак створення системи державного фінансового контролю гальмується через:

- непорядкованість термінології (контроль, перевірка, аудит ефективності тощо) та нормативно-правової бази (за останні три роки прийнято понад 15 законів, 13 постанов Кабінету Міністрів, які внесли плутанину щодо функцій та понять) [8];

- відсутність спеціалістів, фаховий рівень яких дає змогу на належному рівні проводити аудити ефективності.

Оскільки аудит ефективності дає змогу оцінити рівень економічності, ефективності та результативності, має на меті регулювання роботи центральних державних органів та підприємств шляхом пропозиції заходів із поліпшення методів управління, організаційної структури, роботи з кадрами, механізмів контролю, постановки завдань та методів роботи, то його проводять органи зовнішнього контролю. Разом з тим у різних країнах ВОФК (Вищі органи фінансового контролю) мають свої особливості [3]. Наприклад, Федеральна Рахункова Палата Німеччини бере участь в оцінці наслідків прийняття законодавчих актів. Проект будь-якого закону має бути проаналізований з точки зору наслідків, до яких його прийняття може призвести, при цьому вивчаються як очікувані, так і неочікувані ретроспективні наслідки. Участь у проведенні аналізу можливого впливу прийняття тих чи інших законодавчих актів дає змогу своєчасно і конструктивно використовувати необхідні знання і досвід.

Зокрема, Президент як уповноважений з питань ефективності державного управління висловлює свою точку зору, що ґрунтується на основі результатів контрольно-ревізійної діяльності, глибокого знання того, як працюють державні установи, і уявлення про труднощі, що можуть виникнути під час практичної реалізації законодавчих ініціатив. Він також висловлює свою думку про відповідність законопроекту процедурним вимогам, чи проводилася оцінка впливу раніше, чи достатньо надійна вихідна інформація та суворі припущення.

Зарубіжна практика створення та функціонування системи державного фінансового контролю засвідчує, що ефективності діяльності можна досягти за умови забезпечення контролюючих органів професіоналами своєї справи. Так, наприклад, Державна контрольна служба Албанії нараховує 110 аудиторів та має три додаткових дирекції аудиту, кожне управління Контрольної палати Національних зборів Республіки Вірменія має професійних аудиторів. Щодо Державного контрольно-ревізійного управління Венгерської республіки, то у своєму складі воно має Науково-дослідний інститут розвитку ВОФК, який відповідно до положень Стратегії ВОФК проводить комплексні аналітичні дослідження ключових напрямків національної економіки, використовуючи звіти ВОФК про перевірки та спеціальну літературу, публікації та аналіз дослідних центрів.

Аналіз діяльності Державного контрольно-ревізійного управління Латвійської Республіки показує, що під час проведення аудиту ефективності перевіряють і оцінюють: наскільки оптимальні, ефективні та корисні напрямки діяльності, що здійснює господарська одиниця, наскільки реальні результати діяльності, що відповідають плановим показникам. І вони дійсно можуть перевіряти і надавати необхідні консультації, оскільки тим, хто вперше прийнятий на роботу, читають ввідний курс аудиту, а набувають досвід та відточують майстерність вони в процесі практичної роботи. ВОФК розроблена програма професійної підготовки, що розрахована на 290 годин занять та об'єднує бухгалтерський облік, аудит, економіку, право, інформаційні технології. Крім того, неодноразово проводяться навчальні перевірки, в яких беруть участь спеціалісти з інших країн.

Таким чином, у розвинутих країнах світу підготовка і професійне навчання відповідних категорій працівників розглядаються як невід'ємні елементи системи державної служби, покликані забезпечити надійність функціонування, стабільність і гнучкість діяльності адміністративного апарату. Саме цими елементами зумовлені запроваджені у більшості з таких країн процедури доступу до державної служби та її проходження.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що професіоналізм є похідним від ефективності, і водночас, запорукою ефективного врядування є професіоналізм представників управлінських та представницьких інститутів публічної влади. Це обумовлюється як відповідністю осіб, які вступають на службу в органи публічної влади, високим професійним стандартам (наявність теоретичних знань, освіти, набуття відповідних практичних навичок), так і нормативним забезпеченням, дотриманням етичних норм на публічній службі.

Взаємообумовленість полягає і в тому, що ефективність і професіоналізм як основні принципи належного демократичного врядування є взаємозалежними і взаємовпливаючими. Відтак якісні зміни в підготовці кадрів та підвищенні їх кваліфікації сприятимуть забезпеченню ефективності системи органів публічної влади і водночас спонукатимуть до постійного самовдосконалення, підвищення свого професійного рівня.

Враховуючи те, що плинність та дискретний характер навчання, підвищення кваліфікації кадрів призводять до подальшої депрофесіоналізації державної служби, втрати інституційної пам'яті, то вироблення практичних механізмів щодо створення потреби у державних службовців підвищувати свій професійний рівень (організаційно-правових, інформаційних, стимулюючих) має становити проблемне поле подальших наукових розвідок у цій сфері.

Список літератури

1. Вудкок М., Френсис Д. Раскрепощенный менеджер. Для руководителя-практика / Пер. с англ. 2-е изд., перераб. – М : Дело Лтд, 1994 . – 319 с.
2. Гансова Е., Попов С., Житецька К. Експертно-аналітичний супровід модернізації професійного навчання державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. Вип. 3(31). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. – С. 164–173.

3. Государственный аудит в Европе. Достижения и перспективы: Сборник статей, подготовленных высшими органами финансового контроля – членами ЕВРОСАИ, 2005. – 370 с.

4. Дорожня карта “Модернізація системи професійного навчання державних службовців” // www.academy.kiev.ua/reform/strat.htm

5. Іжа М. М. Пошук шляхів модернізації професійного навчання державних службовців, що відповідають вимогам професіоналізації державної служби в Україні // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць ОРІДУ. Вип. 3 (31) – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. – С. 136–144.

6. Матеріали розширеного засідання колегії (31 травня 2007 року) / За заг. ред. Т. Мотренка. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України. – 2007. – 188 с.

7. Нинюк І. І. Професіоналізм державних службовців: сутність, стан та особливості формування : дис... канд. наук. з держ. управління: 25.00.03 / Національна академія державного управління при Президентіві України. – К., 2005. – 20 с.

8. Петренко П. С. Що гальмує систему урядового контролю економіки України? // Управління персоналом. – 2007. – № 11–12. – С. 39–44.

9. Система управління якістю як засіб підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування : Матеріали науково-практичного семінару. – 14 вересня 2007 року. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. – 56 с.

10. Социологический энциклопедический словарь / Под ред. Г. В. Осипова. – М.: ИНФРА-М - НОРМА, 1998. – 488 с.

11. http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=101458&cat_id=36406&ctime=1207038945033

СТРАТЕГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ: ТЕОРЕТИЧНА БАЗА ТА ОСНОВНІ КОНЦЕПЦІЇ

А. Рачинський,

*кандидат наук з державного управління, доцент, докторант Національної академії
державного управління при Президентіві України*

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Стратегічне управління як одна з базових концепцій управлінських систем дозволяє поглянути на управління із загальносистемних позицій, пояснити, чому деякі організаційні структури розвиваються успішно, а інші переживають занепад або їм загрожує криза. Крім того, стратегічне управління є найважливішим і найнеобхіднішим механізмом для здійснення реструктуризації як у стабільній, так і кризовій ситуації. Досить тривалий період часу науковці і практики управління вивчають і аналізують *стратегію* як явище та інструмент розв'язання проблем, пов'язаних із функціонуванням управлінських структур, оскільки важливими тут є питання планування діяльності як у короткостроковій, так і довгостроковій перспективі; визначення підходів щодо управління процесами, що відбуваються в організаціях та навколо них.

Саме з метою розв'язання вказаних проблем теорія й практика менеджменту створили *стратегічне управління* (в теорії – концепцію стратегічного управління, на практиці – різні варіанти побудови системи стратегічного управління). Досить важливим науковим та практичним завданням сучасної управлінської та економічної науки є питання поєднання або розподілу підходів до визначення “стратегії як процесу” та “стратегії як результату” (кінцевого орієнтира).

Нині існує безліч визначень поняття “стратегії”, але всіх їх об'єднує поняття *стратегії* як усвідомленої і продуманої сукупності норм і правил, що лежать в основі системи вироблення і схвалення стратегічних рішень, що впливають на майбутній стан управлінської системи як засіб її зв'язку із зовнішнім середовищем. Таким чином стратегію слід розуміти як генеральну програму дій, що виявляє пріоритети у вирішенні проблем і ресурси для досягнення основної мети.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і якими послуговується автор. У більшості наукових досліджень стратегія розглядається як певний взірць, до якої прагне наблизитися організація. Найчастіше таким взірцем є успішна управлінська система, де доцільним є аналіз позитивного в її діяльності й намагання скористатися досвідом. З іншого боку, стратегію, як мету управління, можна визначити як ідеальну модель організації, у якій реалізується “бачення” її керівників і яка побудована з використанням SWOT-аналізу. Водночас у сучасній літературі можна виокремити дві основних концепції стратегії – філософську та організаційно-управлінську. Саме тому у визначеному напрямі дослідження особлива увага приділяється працям відомих спеціалістів зі стратегічного управління І. Ансоффа, Г. Мінцберга, класика стратегічного планування А. Чандлера, відомого спеціаліста зі стратегічного управління А. Томпсона [1, 2, 3, 4].

Доцільно повернутися до визначення поняття “стратегічне управління”. Нагадаємо, що стратегічне управління ми розуміємо як систему організації функціонування управлінської системи, заснованої на розробленні, імплементації, реалізації і корегуванні стратегії. Проте розуміння фахівцями самого терміну “стратегія” далеко неоднозначне [5].

Не ставлячи за мету порівняння відомих визначень, акцентуємо увагу на одному з аспектів управлінської системи, уточнення якого є важливим для викладу пропонованої концепції *теорії стратегічного управління*. Мова йде про місце стратегії управлінської системи в ієрархічній структурі її цільової або, ширше, – ідеологічної сфери. Відомо два варіанти її структуризації: (1) “*місія-цілі-стратегія*” і (2) “*місія-стратегія-цілі*”. Так, у відомому підручнику за редакцією проф. А. П. Градова стратегія розглядається як спосіб досягнення цілей виробничої системи [6, с. 16]. Подібне визначення дається і в більшості інших навчальних посібників [7].

На нашу думку, більш логічним є другий варіант, де стратегія безпосередньо слідує за місією і реалізує принципи й орієнтири, що містяться в ній. Цілі управлінської системи винесені тут на нижчий рівень узагальнення, оскільки формулювання мети має відповідати властивостями конкретності, спостережності і вимірюваності (для визначення ступеня реалізації мети). При першому підході стратегія розглядається як *спосіб реалізації цілей*. Проте тут або втрачається визначеність цілей, або втрачається їх зв'язок з місією. Для корпоративної стратегії

як комплексного опису бажаного стану управлінської системи місце між “цілями” і наступними за ними в цільовій ієрархії “завданнями” виявляється дуже вузьким. Тому другий підхід здається більш правильним, а стратегія тут постає як органічна єдність цілей і засобів їх реалізації [8].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Однією з основних проблем сучасних управлінських систем визначається сьогодні відсутність загальноновизнаної теорії стратегічного управління. Як вказується у ряді наукових досліджень, численні концептуальні підходи не пов’язані один з одним і не існує єдиного підходу щодо їх застосування на практиці [9, с. 106–111].

Доцільно навіть стверджувати, що відсутнє і загальноприйняте розуміння того, що таке “теорія управління”. Досить часто теорію управління просто ототожнюють з теорією організацій. З формальної точки зору це дві різні теорії, оскільки основним предметом першої є перебіг економіко-управлінського процесу (управління), тоді як предмет іншої – функціонування економічного об’єкта (організаційна система).

Зазначимо, що тут не випадково вжито вираз “економіко-управлінський”. Адже стратегічне управління відрізняється від управління у вузькому сенсі слова: про власне управління можна говорити лише тоді, коли точно відомі *цілі* управління. Що ж до стратегічного управління організацією, то тут говорити про управління можна тільки умовно, оскільки мету в цьому випадку виражено у вельми загальних термінах (типу “стабільний розвиток”, “досягнення ділового успіху” тощо. Можливо, більш вдалим замість виразу “стратегічне управління” було б словосполучення “стратегічне регулювання функціонуванням”, під яким розуміється організація і контроль на основі встановлення загальних принципів.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Формулюючи цілі статті, ми визначили необхідність проведення детального аналізу теорій стратегічного управління як органічної єдності цілей і засобів її реалізації. При такому підході цілегенезис слід розглядати як відносно самостійний процес, що тісно взаємодіє як з внутрішніми управлінськими процесами, так і з мікросередовищем управлінської системи, а також із змінами в ринковому і адміністративно-діловому середовищі.

У проміжках між зміною цілей стратегічне управління може розглядатися як управління у власному, тобто цільовому сенсі слова. Хоча у більш виваженому варіанті, стратегічне управління має орієнтуватися на цілісну концепцію управлінської системи в часі і в решті видів простору, де вона функціонує, зокрема – в ідеологічній сфері. Звідси випливає, що як теоретична база для стратегічного управління має фігурувати *системно-інтеграційна концепція* управлінської системи з урахуванням її евентуальної динамізації [10, с. 31–56]. Вказані проблеми стратегічного управління взяті за основні завдання, що досліджуються в межах даної статті.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. На нашу думку, для дослідження концепцій стратегічного управління необхідним є розгляд управлінської системи і її навколишнього середовища з погляду власного *потенціалу* – сукупності тих властивостей і якостей, які, з одного боку, визначають перспективні можливості і межі її функціонування за тих або інших зовнішніх умов, з іншого – є відносно стійкими, тобто не можуть бути змінені за короткий термін часу [11].

При цьому потенціал, не охоплюючи весь простір управлінської системи, як би просвічує через її оболонку і при певному “аналітико-стратегічному погляді” може бути виявлений і охарактеризований. Проте питання про те, чи належить той або інший вид ресурсу управлінської системи до потенціалу, залежить від характеру динаміки зовнішнього середовища, тому потенціал є в деякому розумінні умовною категорією. Якщо мова йде, скажімо, про діяльність в умовах кризи платежів, то як стратегічні виступають такі ресурси, як фінансові або інші ліквідні активи, налагоджені кредитні лінії тощо. Якщо розглядається діяльність управлінської системи в умовах енергетичної кризи, як стратегічні ресурси, що забезпечують конкурентоспроможність, фігурують енергоощадні технології.

Як ресурс управлінської системи, *інтелектуальний капітал* складається із запасу і руху корисних (необхідних) знань, умінь і навичок, має формуватися за умови розвитку і взаємодії трьох складових: *людського капіталу* (інтелект, навички, спеціальні знання, уміння та здібності працівників); *соціального капіталу* (накопичення та рух знань усередині та ззовні органу); *організаційного капіталу* (інституціолізоване знання органу). Водночас формування та розвиток інтелектуального капіталу обумовлюється управлінням знаннями (як процесу їх створення, набуття, оволодіння, розподілу і використання). Управління знаннями досягається за допомогою процесів систематизації і персоналізації знань [12, с. 64].

Таким чином, бачення управлінської системи через призму її комплексного потенціалу, ступеня його використання відповідає стратегічному підходу або мисленню, хоча і вимагає серйозної аналітичної й оцінювальної роботи.

Відповідно до сказаного, теорія стратегічного управління має базуватися на теорії управлінської системи і включати низку інших теорій, що відображають як внутрішні процеси, так і зовнішні, що протікають за її межами, а також трансграничні процеси. Мова йде про процеси формування і зміни потенціалу управлінської системи і її цільової сфери, а також процеси динаміки зовнішнього середовища. Теоретична база стратегічного управління має, таким чином, включати:

- власне теорію управлінської системи;
- теорію зовнішнього середовища, включаючи її ринкову, адміністративно-ділову, культурну, інституційну та інші складові;
- теорію цілегенезису як процесу формування, сприйняття й адаптації, зміни цілей управління;
- теорію комплексного стратегічного потенціалу управлінської системи;
- теорію ефективності управління як оцінки результативності реалізації комплексного потенціалу і цільових установок управлінської системи [13, с. 91–103].

Варто вказати, що ці теорії взаємопов’язані, якоюсь мірою базуються одна на одній і в сукупності охоплюють все коло питань, що належать до формування і реалізації стратегії і оцінки успішності цих процесів з погляду довготривалого розвитку управлінської системи. З формальної точки зору опис теорії стратегічного управління має включати ті ж “паспортні” компоненти, що і теорія організації, починаючи з бачення процесу стратегічного управління і понятійно-категоріального апарату і закінчуючи висновками і рекомендаціями щодо методології і методики стратегічного управління.

Як один із прикладів наслідків даної концепції варто вказати на такі фрагментарні рекомендації щодо методики стратегічного управління системами. З управлінської точки зору використання системно-інтеграційна теорія управлінської системи, як базова для методології управління, означає, що всі умови і чинники, вказані вище, мають стати предметом стратегічного управління, зокрема *інституційні, когнітивні і культурні*. Традиційно комплексна управлінська стратегія включає сім розділів, що відображають відносно самостійні сфери діяльності управлінської системи [14, 15]:

- товарно-ринкова стратегія (стратегія поведінки на товарних ринках);
- ресурсно-ринкова стратегія (стратегія поведінки на ринках послуг);
- технологічна стратегія (стратегія вибору й оновлення технології);
- інтеграційно-дезінтеграційна стратегія (поведінка у сфері злиття, розділення, поглинання, квазіінтеграції та інших видів реорганізації);
- фінансово-інвестиційна стратегія;
- соціальна стратегія (у внутрішньоорганізаційному управлінні, а також стосовно зовнішнього соціального середовища);
- управлінська стратегія.

Враховуючи вищевикладене, до цих розділів можна додати ще п'ять наступних.

- стратегія формування загальноорганізаційної культури;
- інституційна стратегія (формування внутрішнього інституційно-культурного середовища, взаємодія із зовнішнім середовищем);
- когнітивна стратегія (стратегія придбання, створення, акумуляції і зберігання знань);
- стратегія управління еволюцією соціально-економічного генотипу (еволюційна стратегія);
- стратегія управління подіями (евентуальна стратегія).

При цьому слід зазначити, що вказаним розділам відповідають поняття культурного, інституційного, когнітивного, генно-еволюційного та евентуального управління – складових стратегічного управління в цілому.

Особливо важливим стосовно як стратегічного, так й оперативного управління, є формування і реалізація евентуальної стратегії. В організаціях, де реалізується регулярне стратегічне управління або здійснюється його запровадження, доцільно у складі підрозділу, що відповідає за стратегічне планування (управління), створити спеціальну групу “*евентмейкерів*”, тобто людей, які планують і “створюють” події, перетворюють відібрані факти на події.

Водночас слід зауважити, що роль подій у стратегічному управлінні вперше зазначив І. Ансофф. Проте І. Ансофф розглядав події односторонньо – лише як привід для реагування з боку управлінської системи в рамках так званої системи управління стратегічними проблемами [16, с. 131–148]. Зокрема, слід вказати на дослідження Й. Рюегг-Штюрма, який в іншому контексті звертав увагу на події – чинники сприяння управлінській системі у проведенні інноваційних процесів [17, с. 72–78; 18, с. 87–91].

На його думку, подіями, як і взагалі нематеріальними структурами управлінської системи, не можна розпоряджатися “з єдиного центру”, події, як

“штучні”, так і “природні”, мають розглядатися комплексно, а управління потоком подій має стати предметом і однією із стрижневих складових стратегічного управління.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, *стратегія управлінської системи* має бути направлена на визначення найбільш дієвого способу застосування потужностей держави в кризовій ситуації. Для її реалізації необхідний не гіпотетичний (імовірнісний), а абсолютно точний науково обґрунтований прогноз кризових ситуацій, що дозволяє оцінити причину кризи, її характер, наявні і майбутні стратегічні ресурси, вибрати *адекватні* механізми і способи стратегічного управління колективною поведінкою і взаємодією людей сьогодення з розрахунком на віддалене майбутнє. Необхідність залучення сил і засобів держави, адекватних кризовій ситуації, означає, що *завданням стратегічного управління* є зміна курсу в управлінні з урахуванням стратегічних цілей, реорганізація органів влади й управління і координація їх зусиль щодо консолідації населення на основі загальних соціально і культурно значущих ідей.

Безперечно, що шлях до побудови ефективної теорії стратегічного управління непрямий і неблизький. Необхідними тут є розроблення і апробація цілого ряду теоретичних концепцій і моделей, що перебувають сьогодні в початковому стані. Як одну з теорій, розроблення якої, можливо, найбільш трудомістке, можна назвати загальну теорію ефективності. Деякі базові положення цієї теорії нині досить охарактеризовані. Крім того, оскільки мова йде про ухвалення рішень, необхідне звернення до індивідуальної і соціальної психології, теорії пізнання, теорії особи, а також урахування особливостей створення і поширення знань як усередині управлінської системи, так і за її межами.

Список літератури

1. *Ансофф И.* Стратегическое управление. – М. : Экономика, 1989.
2. *Chandler A. D.* Strategy and Structure Cambridge (MASS), 1962.
3. *Minzberg H.* The Strategy Concept II: Another Look at Why Organizations Need Strategies // California Management Rev, 1987.
4. *Thompson A. A., Strickland A. J. III.* Strategic Management : Concept and Cases. 1987 // 4-th ed. University of Alabama, Business Publication Inc., Plano, Texas. – N–Y, 1967.
5. *Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпл Дж.* 2000. Школы стратегий. – СПб.: Питер. – 2000.
6. *Градов А. П.* (ред.). Экономическая стратегия фирмы. – СПб : Спецлит., 1995. – С. 16.
7. *Wright P., Pringle C., Kroll M.* Strategic Management : Text and Cases. Allyn and Bacon: Needham Heights, MA, 1992.
8. *Mockler R. J.* Strategic Management : An Integrative Context-Specific Process. Idea Group Publishing : Harrisburg-Lon-don., 1992.
9. *Йеннер Т.* Интеграция маркетинга и стратегического менеджмента. Проблемы теории и практики управления. – 1997. – № 6. – С. 106–111.
10. *Клейнер Г. Б.* От теории предприятия к теории стратегического управления // Российский журнал менеджмента. – 2003. – № 1. – С. 31–56.
11. *Клейнер Г. Б.* (ред.). Стратегии бизнеса. – М. : КОНСЭКО, 1998.

12. Армстронг М. Практика управления человеческими ресурсами. 7-е изд. / Пер. с англ. под ред. С. К. Мордвинова. – СПб. : Питер, 2006. – С. 64.

13. Клейнер Г. Б. Институциональная структура предприятия и стратегическое планирование на микроуровне // Вестник Государственного ун-та управления. Институциональная экономика. – 2001. – № 1 (2). – С. 91–103.

14. Клейнер Г. Б., Тамбовцев В. Л., Качалов Р. М. Предприятие в нестабильной экономической среде: риски, стратегии, безопасность. – М. : Экономика, 1997.

15. Клейнер Г. Б. (ред.). Стратегии бизнеса. – М. : КОНСЭКО, 1998.

16. Ansoff H. I. Strategic issue management. Strategic Management Journal. – 1980. – № 1 (2). – С. 131–148.

17. Рюэзг-Штюром Й. Новая системная теория и внутрифирменные изменения. Проблемы теории и практики управления. – 1998. – № 5. – С. 72–78.

18. Рюэзг-Штюром Й. Системно-конструктивистская “теория фирмы” и управление процессами глубоких изменений на предприятии. Проблемы теории и практики управления. – 1998. – № 6. – С. 87–91.

“ПРИНЦИП” ЯК ОСНОВА ЯКІСНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ РОЗВИТКУ МІСТА

О. Бойко-Бойчук,

*кандидат технічних наук, докторант Національної академії державного управління
при Президентові України*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Минуле століття в науці відзнаменувалося радикальною відмовою від редуccionістських поглядів на природу і природні процеси. Початок ХХІ ст., на наш погляд, буде характеризуватися повною відмовою від редуccionістських поглядів, коли властивості цілого ототожнюються з властивостями його часток і логіка змін у частках переноситься на поведінку системи в цілому у всіх практичних сферах суспільного життя. Поштовхом для прискорення цих процесів є перманентні кризові явища різної природи (які є наслідками редуccionізму), що стають майже повсюдними. Особливо гостро й наочно ця методологічна криза має прояв у країнах так званого перехідного стану, до яких належить і Україна.

Високий рівень урбанізації України найбільш відчутно зумовлює протікання кризових явищ у містах. У свою чергу, гармонізація розвитку міст робить автотомельним процес загальної стабілізації і розквіту країни. Тому тема пошуку нових підходів до оцінки поведінки складних соціальних систем, таких як місто, з позицій їх внутрішньої і зовнішньої цілісності та контекстуальності розвитку є надактуальною і має відношення до всіх практичних дій у державному управлінні розвитком міст.

Аналіз останніх досліджень та публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми та на які спирається автор. Науковим підходом, який розглядає явища і процеси з позицій цілісності і контекстуальності, є системний підхід. Його

науковим апаратом для аналізу різних сфер і проблем розвитку міста послуговувалися такі українські фахівці, як В. Бабаєв, О. Берданова, В. Вакуленко, Н. Гринчук, О. Драпиковський, О. Ігнатенко, В. Куйбіда, О. Лебединська, В. Мамонова, О. Оболенський, М. Орлатий, Ю. Шаров і багато інших. Постановка проблеми розвитку міст з позиції цілісності, взаємовпливів усіх сфер життєдіяльності територіальної громади наявна у роботах О. Зінченка, Н. Никітіна, П. Щедровицького тощо.

Попри все різноманіття публікацій з проблематики розвитку міст із застосуванням елементів системного підходу, на наш погляд, бракує робіт, які б давали ефективний інструментарій аналізу стану міст і поведінки з позицій зв'язності та взаємовпливів різних сфер життєдіяльності і господарювання громади.

Невирішені раніше частини загальної проблеми, яким присвячена стаття. Установка на цілісність актуалізує спектр якісних досліджень поведінки міст як складних соціальних систем. Проведення таких досліджень, у свою чергу, потребує визначення якісних параметрів соціальних систем, які найбільш узагальнено й адекватно характеризують їх поведінку і гармонізація яких, власне, і закладає підвалини внутрішньої і зовнішньої цілісності об'єкта дослідження.

Формування мети та завдань статті. Метою цієї статті є обґрунтування принципу організації соціальної системи як основи, похідного параметра в якісних дослідженнях поведінки такої складної соціальної системи як місто, усвідомлення закономірностей формування цілісних сукупностей принципів організації систем і підходів до якісного аналізу їх поведінки. Для досягнення поставленої мети у статті: актуалізується необхідність зміни світоглядних установок управлінців на користь розгляду об'єктів управління як цілісних об'єктів; формулюється каркас загальних властивостей складної системи міста, які дають можливість обґрунтовувати визначальну роль принципу організації системи для аналізу її поведінки; за аналогією з живими системами формулюються можливі способи формування сукупностей принципів організації системи; пропонується погляд щодо якісного аналізу поведінки складної системи через аналіз принципів її організації.

Виклад матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Використання сучасних наукових уявлень про природу поведінки складних соціальних систем дозволяє по-іншому поглянути на трансформаційні процеси в Україні в цілому і на проблеми управління розвитком міст зокрема. Стан трансформації за визначенням передбачає суттєві принципові одночасні зміни у відносинах суб'єктів різних сфер суспільного життя, бажано, щоб ці зміни завдавали мінімальної шкоди суспільству і виводили його на іншу перспективну орбіту соціального розвитку. Таким чином, у час реформ ми маємо свідомо руйнувати стійкий стан системи, вводити її у проміжний нестійкий стан, якому притаманні спонтанні некеровані зміни та розвиток подій, забезпечити жорстке русло цього руху, за межі якого розбалансована система не може вийти, і каталізувати здійснення бажаних змін як по вертикалі соціальної організації, так і в горизонтальній площині.

На цьому шляху навіть руйнація зв'язків (наприклад, через ліквідацію певних інституцій, які підтримують ті чи інші відносини) вже є непростим завданням, бо за інерцією соціальна система продовжує відтворювати звичні для неї зразки

поведінки, навіть без наявності фізичних інституцій їх підтримки. Впровадження нової конфігурації соціальних відносин є ще складнішим завданням і потребує відповідної політичної волі, необхідних ресурсів, критичної маси лідерів реорганізації тощо, але пріоритетним є наявність чіткої внутрішньо гармонізованої моделі майбутньої конфігурації відносин.

У цьому дослідженні ми не ставимо завдання вивчити ефективність українських реформ. В умовах трансформаційних процесів, коли система втрачає минулу конфігурацію соціальних відносин і входить до стану засвоєння нових конфігурацій стійких соціальних відносин, впровадження локальних змін в окремих її частинах може викликати ланцюгову реакцію непрогнозованих змін в інших сферах суспільного життя, які, у свою чергу, впливають на сферу первинних змін. Як результат ми можемо отримати наслідки, зворотні поставленим цілям.

Наведене принципово змінює постановку завдань управління системами у фазі трансформацій, актуалізує проблему забезпечення концептуальної цілісності моделі, до якої прагне система, що трансформується, як однієї з головних проблем управління. Для урбанізованої України така постановка проблем управління розвитком міста актуалізує пошук первинних визначальних чинників забезпечення майбутньої цілісності й ефективності міського розвитку.

У наших розвідках ми розглядаємо місто як складну соціальну (живу) систему [1]. У живих системах виокремлюють дві основних найбільш загальних складових [3] – *паттерн організації системи як конфігурацію впорядкованих відносин між складовими системи* і фізичне втілення паттерну організації, а саме *структуру системи*. Властивості системи виникають з організуючих відношень між складовими системи (з конфігурацій впорядкованих відносин), її істотні характеристики визначаються паттерном організації цієї системи. На думку Ф. Капри, ідея “паттерну організації” як конфігурації взаємовідношень у певній системі залишається найважливішою сучасною концепцією системного підходу [3, с. 97].

Живим системам притаманна енергоречовинна й інформаційна відкритість, проте вони існують лише в режимі певної організаційної закритості, яка визначається постійністю конфігурації взаємовідносин складових цієї системи, тобто незмінністю паттерну організації системи. За Матураною і Варелою, змінні параметри систем, які характеризують її реальний стан і поведінку, крім паттерну організації системи, визначаються внутрішнім і зовнішнім контекстами (впливами підсистем, які складають систему, та надсистем, в яких існує дана система), в якому цей паттерн організації системи реалізується. У свою чергу, внутрішній і зовнішній контексти, в яких реалізується паттерн організацій системи, що розглядається, залежать від власних паттернів організації цих підсистем. Враховуючи це, узагальнення моделі якісної поведінки системи можна проводити, аналізуючи взаємовпливи паттерну організації системи і паттернів її зовнішнього і внутрішнього контекстів.

Визначальна роль паттерну організації для розуміння поведінки складних систем актуалізує питання формування моделі паттерну організації, яка б давала можливість працювати з паттернами організації у проектному режимі. Нагадаємо, що як паттерн організації розглядається конфігурація впорядкованих відносин між складовими, характерними для певної системи. Таким чином, щоб подати паттерни

організації систем узагальнено, нам потрібно віднайти основоположні, первинні відношення, які у подальшому розгортаються у відношення між складовими системи у просторі і часі.

Відомо, що такими первинними визначальними відношеннями є *принципи організації системи* (від лат. *principium* – начало, основа, первоначало, похідна точка [2; 4]). Принцип є центральним поняттям, основою системи, узагальненням і розповсюдженням будь-якого положення на всі явища галузі, з якої цей принцип абстраговано. У просторі елементів системи принцип їх організації розгортає все різноманіття відношень між елементами системи, в часі принцип розгортається в закономірності (норми, правила) поведінки елементів системи. Таким чином, *первинне сутнісне подання будь-якої системи може бути здійснено сукупністю принципів, на яких ця система організована.*

Це дає новий погляд на організаційну закритість системи, яка є обов'язковою умовою стійкого стану будь-якої соціальної системи. Нагадаємо, що організаційна закритість системи визначається стійкістю, незмінністю конфігурації відношень між її елементами. Враховуючи первинність принципів організації, можна стверджувати, що *організаційна закритість системи означає постійність принципів її організації* (або сукупність принципів організації системи є *const*): “Організаційна закритість системи означає, що жива система самоорганізується в тому сенсі, що її порядок та поведінка не обумовлені оточенням, але встановлюються самою системою (принципами її організації – О.Б-Б)” [3, с.135]. Цю ж ідею ілюструє висловлювання Н. Лумана: “Закритість соціальних систем приводить до спільної системи переконань, пояснень, цінностей – контексту смислу, який підтримується подальшими перемовинами” [3, с. 231]. *Таким чином, соціальна система існує як виокремлене ціле тільки за умов власної організаційної закритості. Відповідно до цього організаційне відкриття системи (зміна принципів її організації) означає зникнення попередньої системи й зародження нової.* Зміна принципів організації системи руйнує всю попередню конфігурацію відносин, носіями якої є всі підсистеми цієї системи. Зрозуміло, що природна інерційність поведінки будь-якої системи в цьому випадку виражається як протидія новим принципам організації, тому будь-яка трансформація зазвичай є хворобливим процесом і чим радикальніша реформа, тим вона болючіша (наприклад, більшовики для насадження принципів нового радянського устрою винищили третину населення Російської імперії). Як ми вже зазначили, паттерн організації визначається всією сукупністю принципів організації цієї системи. Нехтування усвідомленням важливості принципів організації, їх визначальної ролі в поведінці системи приводить до помилок реорганізації (принципових помилок, плата за які є найвищою).

Автори сучасних поглядів на теорію еволюції живих систем вказують на три напрями, а саме: випадкові відхилення (мутації – центральна концепція неодарвінської теорії), вільна передача (рекомбінація) наслідкових рис (генетичного матеріалу) у глобальній мережі обмінів (Лін Маргуліс, Доріон Саган); симбіотичні союзи, які стають постійними. Лін Маргуліс стверджує, що “утворення певних складних сутностей через симбіоз попередньо незалежних організмів являє собою найбільш потужну і важливу еволюційну силу” [3, с. 251], *тобто кооперативні процеси до повного злиття є центральним процесом природи.*

З цієї точки зору конституалізація принципів організації системи як первинного організуючого начала по-новому дозволяє поглянути на сутність створення нових соціальних систем.

Беручи за аналог сучасні теорії еволюції живих систем, для соціальних систем можна сформулювати три способи їх створення: випадкові зміни в паттерні організації системи або випадкові зміни принципу (-ів) її організації (наприклад, у соціальних системах зміна лідера приносить до загальної організації певні принципи, які відстоює новий лідер); запозичення системою нових принципів власної організації в інших системах (прикладом може бути існуюча ситуація державотворення в Україні, коли запозичуються принципи європейської демократії для організації нового паттерну організації України); знаходження таких нових принципів існування, які б породжували нові симбіотичні (кооперативні) союзи з іншими соціальними системами, тобто система має засвоїти такі принципи власної організації, які б посилювали її та одночасно оточуючі системи. *Спрямованість на взаємопосилюче співіснування як базовий принцип внутрішньої політики держави щодо розвитку міст, на наш погляд, є найбільш перспективним напрямом розвитку України.*

Як зазначалося вище, будь-яку соціальну систему можливо розглядати як багаторівневу мережу складних систем, які “вбудовані”, “вкладені” одна в одну, співіснують, відтворюють одна одну і створюють нові системи. З цих позицій територіальну громаду міста можна показати багаторівневою мережею особистостей, родин, малих і великих груп різної природи, бізнесових, виробничих, асоціативних утворень, різноманітних корпорацій (виробничих, партійних, громадських тощо). Всі наведені рівні мереж є внутрішнім контекстом громади. Сама громада, у свою чергу, є складовою мережі громад певного регіону, України і світу, що виступають для громади зовнішнім контекстом її існування. Таким чином, стан і поведінка громади як системи залежить від поведінки мереж нижчих рівнів систем, що входять до неї, а також від дії вищих за рівнем організації систем та інших громад, які створюють так звану горизонтальну мережу.

Враховуючи властивості складних систем, кожний наступний організаційний рівень має власні закони організації і специфічні як горизонтальні, так і вертикальні відношення, які власне і формують цей рівень. Громада як соціальна організація має свій паттерн організації, який визначається принципами організації місцевого самоврядування. У свою чергу, загальний паттерн розгортається сукупністю сферних (політичних, управлінських, економічних, соціокультурних, господарських та інших) паттернів організації громади. Паттерн організації громади визначає фізичну структуру громади як сукупність реальних взаємовідносин різних сферних органів самоврядування, а саме: представницької влади, виконавчої влади й організацій муніципального господарювання у різних сферах життєдіяльності громади (освіта, охорона здоров'я, ЖКГ, туризм тощо), а також артефактів діяльності цих муніципальних організацій.

Внутрішній контекст, у якому реалізується паттерн організації громади міста, складають підсистеми соціальної системи “громада міста”, а саме: виробничі, бізнесові корпорації, громадські асоціації політичних партій тощо, які діють на території міста; різноманітні організовані групи інтересів (підприємства, організації,

установи, громадські групи, родини і особистості як члени громади), пов'язані, як між собою, так і з організаціями, що представляють громаду в цілому.

Таким чином, фактичний параметр, що характеризує стан громади міста, залежить від сукупності принципів організації громади, підсистем громади і зовнішнього для громади середовища.

Поєднання ідей визначальної ролі принципів організації соціальної системи для оцінки її поведінки і можливостей якісної оцінки поведінки системи на основі аналізу паттерну її організації і паттернів її внутрішнього і зовнішнього контекстів дозволяє стверджувати про коректність якісних досліджень станів складної системи (міста) шляхом аналізу сукупності принципів організації її внутрішнього і зовнішнього контекстів на поєднуваність та цілісність.

Ідея якісної оцінки поведінки складної системи через співставлення сукупності принципів організації і принципів організації її внутрішнього і зовнішнього контекстів може бути використана для аналізу станів цієї системи і проектування нових станів соціальних систем.

Робота з принципами організації соціальної системи у проектному режимі (тобто формування сукупностей принципів організації нових соціальних систем) передбачає певні механізми їх формування, а саме: аналогізування (історичне, сучасне) за принципами організації інших систем; знаходження (теоретична побудова або історичне і сучасне аналогізування) таких нових принципів існування системи, які б зумовлювали нові симбіотичні (кооперативні) союзи з іншими соціальними системами. На наш погляд, цей шлях пошуку взаємопосилюючих принципів співіснування систем є найбільш перспективним для формування внутрішньої політики держави щодо міст України.

Робота з принципами організації системи належить до концептуального етапу опрацювання системи. Традиційне для нашої практики нехтування глибиною опрацювання концептуального етапу (цю фазу розвідок можна назвати фазою концептуального проектування системи), на наш погляд, є причиною більшості допущених системних помилок державного будівництва в Україні. Як відомо, *“плата за стратегічні помилки є найвищою”*.

Висновки:

1. Епоха редукаціоністських підходів до здійснення трансформаційних процесів в українському суспільстві, на наш погляд, має закінчитися. Шлях до успіху в суспільних перетвореннях лежить в опануванні політичною й управлінською елітами країни цілісним поглядом на світ і на Україну як частку цілого.

2. Для високоурбанізованих країн, до яких належить Україна, цілісний погляд на співіснування двох соціальних систем – держави і міста – докорінно змінює систему цілей і пріоритетів внутрішньої державної політики.

3. Практична реалізація засад нової політики потребує розроблення дієвих інструментів оцінки поведінки складних систем як інтегрованого цілого.

4. Теоретичним підґрунтям для розробок має виступати системний підхід, який базується на ідеях цілісності і контекстуальності поведінки складних систем (у т.ч. соціальних).

5. Ми довели, що використання сучасних наукових уявлень про природу поведінки складних соціальних систем дозволяє конституювати ПРИНЦИПИ

організації системи як визначальну складову їх поведінки, що на практиці розгортають все багатоманіття відносин між елементами системи (їх функції, обмеження, критерії і правила поведінки).

6. Якісну оцінку поведінки складної системи можна здійснювати шляхом співставлення й оцінки взаємовпливів сукупності принципів її організації і сукупності принципів організації її внутрішнього і зовнішнього контексту.

7. Сучасні досягнення теорії еволюції дозволяють через аналогізування сформулювати основні підходи до формування сукупностей принципів організації соціальних систем. При цьому, на наш погляд, *шлях пошуку взаємопосилюючих принципів співіснування систем є найбільш перспективним для формування внутрішньої політики держави щодо розвитку міст України.*

8. Концентрація на формуванні цілісної, завершеної сукупності принципів організації соціальної системи (міста) є ключем до забезпечення її реальної цілісності й ефективності у майбутньому. Зневага до глибоких опрацювань на етапі концептуального проектування системи призводить до значних концептуальних помилок, плата за які є найвищою.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі полягають у розробленні практичних методів концептуального проектування станів та поведінки складних соціальних систем, до яких належить і система “місто”.

Список літератури

1. *Бойко-Бойчук О.* Категорія “місто”: сутність, визначення // *Управління сучасним містом.* – 2005. – № 3–4/7–12(19–20). – С.47–60.
2. *Всемирная энциклопедия: Философия / Главн. науч. ред. и сост. А. А. Грицанов.* – М. : АСТ, Мн. : Харвест, Современный литератор, 2001. – 1312 с.
3. *Капра Ф.* Паутина жизни. Новое научное понимание живых систем: Пер. с англ. / Под ред. В. Г. Трилиса. – К. : “София”; М. : ИД “София”, 2003. – 336 с.
4. *Кунцман П., Буркард Ф.-П., Відман Ф.* Філософія: dtv-atlas: Пер. з нім. вид. / Худож. Аксель Вайс; Наук. ред. пер. В. П. Розумний. – К. : Знання-Прес, 2002. – 270 с.

РЕФЕРЕНДУМ ЯК ФОРМА НАРОДОВЛАДДЯ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ

А. Савков,

кандидат наук з державного управління, докторант Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Постановка проблеми та її зв'язок з найважливішими науковими і практичними завданнями. Стан демократії в сучасних країнах є важливим критерієм перспектив і гарантій їх подальшого розвитку, обов'язковим атрибутом якого є інститут референдуму – інструмент вирішення тих чи інших суспільно-політичних проблем. Для пострадянських країн, в тому числі й для України, стан розвитку демократії є одним із визначальних показників генезису громадянського суспільства та цивілізаційної перспективи.

Референдум як форма безпосередньої демократії є досить-таки не новою формою безпосередньої участі населення у вирішенні глобальних соціально-економічних та політичних питань, територіальних чи внутрішніх проблем, оскільки прийняте рішення є загальнообов'язковим і не потребує додаткового затвердження. Також референдум є звичайною практикою демократичних держав, до якої звертаються тоді, коли парламентські механізми не спрацьовують. Так, за весь час існування інституту референдуму в Європі на національному рівні було проведено понад сто народних голосувань.

Необхідність проведення реформування політичної системи, забезпечення реалізації конституційних вимог щодо здійснення народовладдя, безпосередньої участі громадян в управлінні державними та місцевими справами, винесення на розгляд життєво важливих для держави рішень зумовлюють підвищений інтерес до становлення інституту безпосередньої демократії і в Україні. Разом з тим, це актуалізує потребу в наукових дослідженнях, які б сприяли вдосконаленню інституту референдуму, забезпечували його дієздатність як інструмента конституційного процесу, адже референдум є підтвердженням принципових позицій щодо розвитку народовладдя, необхідності вирішення найбільш складних проблем суспільного життя в Україні всім народом, а не окремими особами, навіть обраними тим же народом.

Аналіз наукових досліджень і публікацій. Всеукраїнський референдум став предметом численних наукових досліджень та дискусій, що охоплює правову природу, підстави і форми застосування, способи регулювання процедур і механізмів процесу організації та проведення референдуму. Серед них насамперед слід відмітити дослідження, присвячені питанням теорії і практики проведення конституційного референдуму в Україні (О. Валевського, І. Гузенець, К. Книгіна, В. Погорілка, В. Федоренка), конституційних механізмів реалізації народного суверенітету (В. Шаповал), розгляду проблем правового регулювання інституту референдуму в Україні (Ю. Б. Ключковський), їх політичної складової (М. Паламарчук), проблемних аспектів проведення місцевих референдумів (Ю. Делія), понять та принципів референтної демократії (М. Оніщук).

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Не зважаючи на активні спроби науковців досконало вивчити проблемні питання організації та проведення, результатів та наслідків референдумів, на сьогодні в науці не існує загальновизнаного поняття "референдум". Актуальною залишається проблема пошуку оптимальної моделі закону про референдуми, визначення порядку агітації, фінансування, суті та форми питань, які виносять на розгляд громадян.

З огляду на зазначене, *метою* статті є: на основі аналізу зарубіжного та вітчизняного досвіду використання референдумів розкрити правові та політичні аспекти становлення та розвитку інституту безпосередньої демократії в Україні.

Виклад основного матеріалу. Перший, у сучасному розумінні, референдум відбувся у Швейцарії в XV ст., з того часу в країні вони відбуваються з достатньо широкого кола питань – понад 250 народних голосувань з дати її утворення. Нині практично всі європейські країни пройшли через процедуру проведення референдумів у тій чи іншій формі. Слід зазначити, що абсолютна більшість референдумів (йдеться про загальнонаціональні) в останні 30 років були пов'язані з

питаннями так званого розмежування повноважень між рівнями влади [11] та конституційного розвитку, що не мають обмежувати чи відмінити загально визнані права та свободи людини і громадянина, конституційні гарантії їх реалізації.

Для більшості країн світу проведення референдумів було разовою подією (Грузія, Канада, Норвегія), а їх конституювання стало свідченням поваги до влади народу. Референдуми супроводжують як процеси політичних перетворень у державах Східної Європи, так і інтеграційні процеси у Західній Європі (вступ до Європейського Союзу та ратифікація Маастритських угод в ряді країн повинні бути підтверджені всезагальним волевиявленням).

Референдум (від лат. *referendum* – те, що треба доповісти) – це пріоритетна форма безпосередньої демократії, зміст якої полягає у прийнятті громадянами нормативних положень Конституції, законів та інших найважливіших рішень загальнодержавного та місцевого значення шляхом голосування. Разом з тим, референдум – це спосіб маніпулювання всіма народними заходами, який знаходиться в руках влади.

Про неоднозначність теорії і практики референдної демократії свідчить світовий досвід: провальні спроби ратифікації Конституції Європейського Союзу Люксембургом, Нідерландами, Францією у 2005 році; легітимація антинародних за своєю суттю рішень лідерів держави шляхом проведення референдумів у Франції (1804, 1851 рр.), Німеччині (1933, 1938 рр.); продовження строку повноважень глави держави у Єгипті, Сирії, Пакистані, Казахстані, Узбекистані.

Слід також зазначити, що положення про можливість використання референдуму як зброї проти парламенту у світовій теорії сформульовано давно. У 1931 році Каре де Мальбер визначив три засоби щодо зменшення всемогутності парламенту: створення сильної виконавчої влади, введення контролю за конституційністю законів та референдум. Тобто референдуми є надзвичайно небезпечним інструментом, оскільки мають складну природу та суперечливу суспільно-політичну роль, що потребує посиленої уваги до їх законодавчого регулювання.

Проведений аналіз зарубіжного досвіду використання референдумів показує, що вони можуть бути як інструментом у руках політичних меншин, так і механізмом подолання внутріпартійних поділів, громовідводом для суспільних розбіжностей. Разом з тим референдум може бути: наслідком неспроможності розв'язання політичною елітою проблем і перенесенням відповідальності за їх вирішення на весь електорат; добре організованою політичною дестабілізацією, спричиненою партійними розколами; мобілізацією противників прийняття рішення, організацією громадських протестів. Тому слід погодитися з думкою В. Федоренка про те, що референдуми як ефективну форму безпосередньої народної правотворчості недоцільно застосовувати під час кризових явищ у суспільстві та державі, оскільки їх ефективність може гарантуватись лише за умови громадянської злагоди та стійких демократичних традицій у суспільстві [12].

Саме тому науковці застерігають, що референдуми мають втілювати сутність і зміст референдної демократії, її принципи та ідеали, а не бути виключно формально-правовим, атрибутивним інститутом демократичного суспільства. Референдна демократія забезпечується та гарантується системою конституційних і законодавчих актів, які мають комплексно визначати поняття та види

референдумів, їх предмет, правовий статус учасників референтного процесу, порядок ініціювання та проведення, а також встановлювати юридичну відповідальність за порушення існуючого законодавства [7, с.65].

За 70-річний період існування СРСР перше всенародне голосування було проведено лише одного разу – 17 березня 1991 року, коли потрібно було дізнатися про волю народу із одного з найважливіших питань державного життя: збереження Союзу як оновленої федерації суверенних республік і введення посади президента Росії. У період “глобальної перебудови” колишні республіки СРСР розглядали референдум як засіб легітимізації їх виходу зі складу радянської федерації та подальшого проголошення незалежності.

Відповідно до статті 72 Конституції України всеукраїнський референдум призначають Верховна Рада України або Президент України відповідно до їх конституційних повноважень. Також передбачено, що всеукраїнський референдум може бути проголошений за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш ніж у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області, і забезпечується Президентом України [5, ст. 106, п. 6].

Відповідно до статті 1 Закону України “Про всеукраїнські і місцеві референдуми” референдум є способом прийняття громадянами України шляхом голосування законів та інших рішень з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення. Обов’язковими в Україні, відповідно до Конституції, є вирішення питання про зміну території України та стосовно внесення змін до розділів I, II, VII Конституції України. Через референдум має здійснюватись право народу визначати і змінювати конституційний лад (трактування статті 5 Конституції відповідно до рішення Конституційного Суду України №6-рп від 05 жовтня 2005 р.).

Разом з тим, згідно із Законом України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” виключно всеукраїнським референдумом вирішується питання про реалізацію права народу на самовизначення та входження України до державних федеративних і конфедеративних утворень або вихід із них [4, ст. 5].

За роки незалежності в Україні двічі проводилися всеукраїнські референдуми. На першому всеукраїнському референдумі 1 грудня 1991 року народ України (90,32% з тих, хто взяв участь у голосуванні) підтримав і надав вищої юридичної сили Акту проголошення незалежності України. Перший всеукраїнський референдум відіграв доленосну роль у становленні України як незалежної держави, став для українського народу не лише випробуванням на політичну зрілість, а й школою народовладдя, довів реальну спроможність самостійно вирішувати найважливіші питання суспільного та державного життя.

Проведення другого референдуму за народною ініціативою 16 квітня 2000 року щодо змін Конституції України через свою теоретико-практичну непідготовленість, використання адміністративного ресурсу стало прикладом порушення всіх вимог здійснення державної політики. Незважаючи на те, що учасники референдуму переважною більшістю голосів підтримали зміни до Конституції України (84,69% громадян України, що взяли участь у голосуванні, підтримали питання дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, 89% підтримали обмеження

депутатської недоторканності, 89,91% проголосували за зменшення чисельного складу парламенту з 450 до 300 народних депутатів України, 81,68% – за доцільність формування двопалатного парламенту в Україні, взяли участь у референдумі 81, 15 % громадян із тих, які були включені до виборчих списків [9], волевиявлення громадян виявилось проігнорованим і безрезультатним.

Рішенням Конституційного Суду України № 3-рп від 27 березня 2000 року, у справі за поданням народних депутатів стосовно конституційних питань, винесених на референдум, та правомірності його проведення, встановлено, що результати, які будуть виявлені на всеукраїнському референдумі, не можуть мати дорадчого характеру. Відповідно до цього рішення, зміни до Конституції повинні проводитись лише через послідовні голосування простою і конституційною більшістю у Верховній Раді.

Дискусії навколо доцільності та шляхів реалізації референдуму, його підсумків стали надбанням лише вузького кола політичної еліти, відтак все звелось до загальнополітичної риторики, де оцінки та емоції переважали над здоровим глуздом. Досвід референдуму повчальний для нас тим, що вперше українська еліта зіштовхнулася з необхідністю проводити політику у надзвичайно конфліктному середовищі. Причому конфліктність була цілком прогнозованою, бо стосувалася незадовільного законодавчого обґрунтування [1].

В результаті сутички і протиріччя серед політичної еліти призвели до правового парадоксу – волевиявлення народу не стало конституційною нормою, оскільки Верховна Рада України так і не змогла подолати внутрішніх суперечок і утвердити рішення всеукраїнського референдуму (хоча воно жодним чином не повинно впливати на обов'язковість рішень всеукраїнського референдуму відразу після його оприлюднення).

Спроби використати референдум як механізм вирішення наявних проблем у суспільстві в Україні вперше застосували під час президентської виборчої кампанії в 1999 році, коли ідея необхідності здійснення кардинальних змін у суспільстві пропонувалася усіма кандидатами на посаду президента – Л. Кучмою, Н. Вітренко, О. Морозом, П. Симоненком.

М. Марченко, досліджуючи правові засади референдумів, зазначає, що їх проведення може бути ефективним лише за таких умов:

- правильне сприйняття і підтримка демократичного інституту народовладдя;
- чітке окреслення їх гуманної мети;
- відсутність заохочення та дезорієнтації псевдодемократичними лозунгами і закликами чи фальшивими соціальними цінностями;
- створення всіх необхідних організаційно-технічних та інших умов для підготовки і проведення всенародних опитувань [10].

Таке твердження видається цілком доцільним у зв'язку з утвердженням і розвитком національної моделі референдної демократії, що передбачає формування її принципів, конституційних засад, які мають бути в основі вдосконалення існуючого чинного законодавства.

Питання предмету референдуму належать до тих, що мають в обов'язковому порядку регулюватися національним законодавством. Конституція України по суті визначає тільки предмети обов'язкових референдумів, проте достатньо лаконічна і

неконкретна щодо їх формулювання. Наприклад, у ст. 74 зафіксовано лише вузький перелік питань (на відміну від зарубіжних країн), винесення яких для розгляду на референдумі заборонено – податки, бюджет та амністія. Тому форма та зміст питань, що виносяться на референдум, потребують відповідності встановленим на конституційному або законодавчому рівнях трьом основним вимогам: процедурна та предметна придатність, заборона неясного характеру питання, його дезорієнтуюча або нав'язлива (сугестивна) природа [13, 14].

Разом з тим під час чергових виборів до Верховної Ради навесні 2006 року була апробована виборча технологія, що дозволяє використовувати ідеї конституційного референдуму за народною ініціативою з метою мобілізації виборчого електорату тієї чи іншої політичної партії, виборчого блоку.

Під час виборчої кампанії 2006 року СДПУ(о) було сформовано ініціативні групи з проведення всеукраїнського референдуму. Центральна виборча комісія зареєструвала 109 ініціативних груп всеукраїнського референдуму за народною ініціативою з питань членства в Організації Північноатлантичного договору (НАТО) та підтримки участі України у Єдиному економічному просторі (ЄСП) разом із Російською Федерацією, Республікою Казахстан та Республікою Білорусь, відповідно до Угоди про формування Єдиного економічного простору, підписаної 19 вересня 2003 року. Відповідно до надісланих до Центральної виборчої комісії ініціативними групами документів загальна кількість зібраних ними підписів громадян України становить 4 656 182 підписи [8].

Ідея конституційного референдуму почала експлуатуватись багатьма учасниками позачергових виборів. Так, Комуністична партія України зібрала значну кількість підписів для проведення всеукраїнського референдуму щодо висловлення недовіри Президентові України. ЦВК не реєструвала ініціативних груп, тобто така заява мала політичний характер.

БЮТ подав документи щодо реєстрації 800 ініціативних груп для проведення всеукраїнського референдуму із внесення змін до Конституції України. Зокрема, на розгляд передбачалося винести питання стосовно форми правління в державі (підтримки президентської чи парламентської), розширення прав місцевого самоврядування, підтримки та відкликання суддів народом, скасування їх недоторканності та ін., всього – більше десяти питань (Постанова Центральної виборчої комісії від 20 вересня № 430).

Партія регіонів, використовуючи ідею конституційного референдуму, 7 вересня 2007 року розпочала збір підписів громадян за проведення всеукраїнського референдуму з питань визнання української та російської мов державними; виборності голів районних і обласних державних адміністрацій громадянами України та закріплення статусу держави, яка не бере участі у військових блоках. Проте розгляд зазначених документів на засіданні Центральної виборчої комісії не проводився через неналежне їх оформлення.

Консультативний референдум є політичною порадою, висловленою виборчим корпусом, і хоча вона не має юридичної сили, однак об'єктивно державні органи не можуть не враховувати народного волевиявлення на референдумі. Референдум може стати єдиним виходом із ситуації, в якій політики роблять спроби маніпулювати громадською думкою. Якщо деякі партії просуватимуть свої проекти,

то, мабуть, варто буде оголосити консультативний референдум для того, аби з'ясувати яких змін хоче народ. Консультативний референдум не має імперативу припинити провадження по цих проектах, але виникне проблема: народ бачить конституційні зміни по-одному, а політичні партії, представлені в парламенті, що діють від імені народу, – по-іншому. Політична легітимність проекту, запропонованого партіями, буде поставлена під сумнів. До бюлетеня на консультативний референдум треба поставити питання, які стосуватимуться системи влади. Вони мають бути конкретні, коректні, однозначні, не викликати асоціативності, пройти лінгвістичну та соціологічну експертизу, оцінку Конституційного Суду.

Чинне законодавство встановлює ряд обмежень щодо питань, які можуть бути предметом розгляду на місцевому референдумі, і передбачає можливість визнання недійсними рішень стосовно питання: про скасування законних рішень органів державної влади і самоврядування; віднесені до відання органів суду і прокуратури; пов'язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, що належить до компетенції відповідної місцевої ради та її виконавчих органів.

Виключно місцевими референдумами (у відповідних адміністративно-територіальних одиницях) вирішуються питання про найменування або перейменування сілрад, селищ, міст, районів, областей; об'єднання в одну однойменних адміністративно-територіальних одиниць, які мають спільний адміністративний центр; питання про зміну базового рівня місцевого самоврядування в сільських районах.

У суспільно-політичне життя України місцеві референдуми ввійшли порівняно недавно, однак одразу набули значного поширення: "Підкарпатська Русь" щодо вимоги автономії в складі України в 1991 р.; Ольховська сільська рада (Донецька обл.) про будівництво полігону твердих побутових відходів у лютому 1996 року; Донецьк стосовно двомовності (1996 р.); Солевар (Артемівського району Донецької області) з питань виявлення ставлення населення до проблем захоронення токсичних та радіоактивних відходів у гірських виробках сольових пластів (квітень, 2000 р.). Навіть такий короткий огляд свідчить про нерозуміння правової природи місцевих референдумів та винесення на їх розгляд питань (автономії, двомовності), що не належать до повноваження територіальної громади [2].

Висновки. Таким чином, зазначимо, що референдум як форма народовладдя, пройшов складний шлях становлення та розвитку в незалежній Україні: від проведення першого установчого референдуму (грудень 1991 р.) до конституційного (квітень 2000 р.), після чого розпочався період ускладнення процесу подальшої інтеграції референдумів у національну правову систему держави.

Зміст референдуму, його правова природа, особливості ініціювання та проведення дозволяють у мирний спосіб, не порушуючи прав та законних інтересів громадян, здійснювати суттєві зміни в суспільному чи державному устрої шляхом прийняття нових законів та внесення змін до існуючої Конституції, законів, будь-яких рішень загальнообов'язкового характеру. Тому добре підготовлений референдум є дієвим та необхідним способом вирішення багатьох важливих питань, чітким барометром волевиявлення населення, надає змогу грамотно та

гнучко поєднувати представницькі форми безпосередньої демократії, особливо з питань, які без врахування думки громадян вирішувати неприпустимо.

Основний закон – це базова цінність, на підставі якої будується ієрархічна піраміда всіх органів, забезпечується їх діяльність, тому голосувати за Конституцію на референдумі не видається доцільним. З одного боку, дійсно, Конституція, норми якої покладено в основу правової системи України, має відображати інтереси всього суспільства, а не окремих його груп чи органів, бути максимально зваженою, бути Основним Законом, прийнятим народом і однаково обов'язковим для Верховної Ради, Президента, Уряду, партій, кожного громадянина. Разом з тим, на референдумі питання передбачають відповідь “так” або “ні”, тому неможливість передбачити узгодженість з тим чи іншим питанням не дає змоги приймати повний текст Конституції на референдумі.

Конституційний референдум не є складовою виборчих технологій, тому з урахуванням існуючого законодавства та реалій суспільно-політичного життя, на нашу думку, варто погодитися із Ю. Ключковським, який переконаний, що “сьогодні за чинним законодавством жодного референдуму в Україні проводити неможливо, хіба що тільки пародію на нього, яка поглибила б суспільну кризу, однак не розв'язала її” [6].

Відтак *перспективами подальших розвідок* у даному напрямку має бути прийняття Законів України “Про всеукраїнський референдум” та “Про місцеві референдуми”, в яких мають бути чітко виписані принципи та механізми, доктринальні питання організації та проведення референдумів як форми народовладдя.

Також предметом подальших напрацювань мають стати проблеми регулювання механізмів і процедур організації та проведення референдумів, а саме: визначення порядку проведення агітації, основних суб'єктів її проведення; участь посадових осіб та державних службовців, органів влади в агітації; фінансування видатків в частині встановлення розумних меж та дозволених джерел поповнення; встановлення та визначення результатів референдуму; питання, що належать до виключної юрисдикції місцевого референдуму тощо.

Список літератури

1. *Валевський О. Л.* Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження: Адміністрація Президента України, Національний інститут стратегічних досліджень (політичний аналіз). – К. – 2001. – С. 216 – 234.

2. *Грозовський І. М., Малютіна О. О.* Місцеві референдуми в Україні: перший досвід та перспективи розвитку : Зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. “Вибори і референдуми в Україні: законодавче забезпечення, проблеми реалізації та шляхи вдосконалення”. – К.: Нора-друк, 2003. – С. 428–429.

3. Закон України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”: від 03.07.1991 р. № 1286 - XII: <http://www.rada.kiev.ua>

4. Закон України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”: від 03.07.1991 р. № 1286 - XII: <http://www.rada.kiev.ua>

5. Конституція України. – К., 1997. – 98 с. із змінами, внесеними згідно із Законом № 2222-15 (2222 – IV) від 08.12.2004, ВВР, 2005. – № 2. – С. 14. <http://www.rada.kiev.ua>

6. *Ключковський Ю. Б.* Проблеми законодавчого регулювання інституту референдуму в Україні // *Вибори та демократія*. – К. – 2007. – № 1. – С. 22–29.

7. *Онїщук М.* Поняття та принципи референтної демократії в Україні: конституційно-правові аспекти // *Вісник Конституційного Суду України*. – 2007. – № 3. – С. 62–70.

8. Постанова Центральної виборчої комісії “Про підписи громадян України під вимогою про проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, які не підлягають врахуванню” від 29 грудня 2006 року № 1302.

9. Про підсумки всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року. Повідомлення Центральної виборчої комісії // *Голос України*. – К. – 2000. – 25 квітня.

10. *Проблемы теории государства и права : Учебник / Под ред. М. Н. Марченко*. – М., 2005. – С. 313.

11. Референдум как институт непосредственной демократии: Аналитическое управление Совета Федерации // *Государственная власть и местное самоуправление*. – 2007. – № 6. – С. 11–23.

12. *Федоренко В.* Інститут всеукраїнського референдуму в умовах конституційної реформи // *Вибори та демократія : Національний університет “Києво-Могилянська Академія”*. – К., 2007. – № 3 (13). – С. 13–23.

13. Guidelines for Constitutional Referendums at National Level // CDL-INF (2001)10. – [http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)10-e.asp/](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)10-e.asp/)

14. Guidelines on the Holding of Referendums // Study No.371/2006/ - CDL-AD92006)027rev. – [http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD\(2006\)027rev-e.asp/](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD(2006)027rev-e.asp/)

ПРІОРИТЕТНІСТЬ НАУКИ ЯК ОСНОВИ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ СУЧАСНОГО УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

О. Степанова,

аспірант Національної академії державного управління при Президентові України

Постановка проблеми. Науково-технічний прогрес, який забезпечував у ХХ ст. основну частку економічного зростання, забезпечив прогрес розвитку цивілізації. Найважливішим із структурних економічних зрушень було включення науки в систему продуктивних сил. Поступово, але неухильно і закономірно науковий потенціал уже до середини століття став головним чинником розвитку як у межах окремих країн або регіонів, так і в загальнолюдському масштабі. Зовнішньою ознакою нового становища науки в суспільстві стало зростання кількості параметрів її сфери: науково-дослідні лабораторії було організовано на всіх значних промислових підприємствах, склався великий державний сектор досліджень і розроблень, з'явилися державні органи управління наукою, державна науково-технічна політика тощо [8, с. 79–80].

Особливістю цього моменту є визнання об'єктивної тенденції світового розвитку – наука стала провідним чинником прогресу й перетворилася на самостійну велику сучасну галузь суспільного життя з тисячами працівників, результати діяльності яких у масовому масштабі реалізуються на практиці в безпосередньо продуктивну силу матеріального і духовного виробництва. У Декларації про науку і використання наукового знання, прийнятій ще на всесвітній

конференції “Наука для XXI століття: нові зобов’язання” (1 липня 1999 р.), було наголошено: “Сьогодні, враховуючи вірогідність безпрецедентних успіхів науки, необхідне інтенсивне та відкрите демократичне обговорення проблем, пов’язаних із виробництвом і використанням наукового знання. Розширення міждисциплінарних досліджень, включаючи природні і гуманітарні науки, є умовою розв’язання проблем етичних, соціальних, культурних, екологічних, тендерних, економічних та охорони здоров’я. Посилення ролі науки в забезпеченні рівноправнішого, розквітлого та екологічно стійкого світу потребує довготривалої співучасті всіх зацікавлених осіб та організацій, державних та приватних, на основі розвитку інвестицій з відповідним переглядом пріоритетів і поширення наукових знань” [5, с. 109; 8, с. 20].

Необхідно правильно обрати інноваційні пріоритети, реалізація яких може стати “локомотивом зростання” для всієї національної економіки і на яких у найближчі роки повинна бути сконцентрована максимальна державна підтримка [6]. І одним із таких пріоритетів є наукова сфера.

Соціально-економічні та політичні зміни кінця XX – початку XXI ст., які відбулися на пострадянському просторі, призвели до кардинальних змін у розумінні ролі держави в багатьох процесах суспільного розвитку. Визнання ринкових механізмів та демократичних засад основними регулюючими інструментами економічного і політичного життя, примушує нас по-новому оцінити можливості та завдання державної системи управління у впровадженні інноваційних засад розвитку сучасного українського суспільства. *Отже, в умовах динамічних соціальних змін у сучасній практиці державного управління все більшою мірою затверджуються інноваційні методи та форми.*

Світові тенденції щодо збільшення кількості людей на планеті, високий рівень урбанізації, процеси мобільності та міграції населення, збільшення потреб населення, обмеженості природно-сировинних ресурсів, збільшення споживання енергоресурсів, можливості глобальної мережі Інтернет, високий рівень непередбачуваності (у науці, технологіях, навіть подальшого життя суспільства) практично диктують безперспективність довгострокових стратегій економічного розвитку. Сьогодні вимагає прискорених темпів розвитку галузей з потужним використанням знань, які постають основним фактором виробництва.

У сучасному світі відбувається переоцінка основних цінностей. Від економічної спрямованості суспільство переходить до інноваційної, від нагромадження матеріального багатства як основи особистого добробуту – до нагромадження інформації як основи суспільного процесу. Не так володіння матеріальними благами, як володіння інформацією та інтелектуальним потенціалом визначають місце людини в сучасному суспільстві. Інвестиції в людський капітал і формування на цій основі інтелектуального капіталу суспільства перетворюються на пріоритетний загальнонаціональний інтерес [7].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Деякі питання щодо пріоритетності науки в інноваційних процесах відображені в низці нормативно-правових актів. Зокрема в таких, як:

– Закон України “Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності” від 13 грудня 1991 р. № 1977-XII;

- Закон України “Про внесення змін до Закону “Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності” від 1 грудня 1998 р. № 284-XIV;
- Закон України “Про наукову та науково-технічну діяльність” зі змінами, внесеними згідно з Декретами та Законами України в 1993–1994 рр.;
- Закон України “Про наукову та науково-технічну експертизу” зі змінами, внесеними згідно із законом у 1999 р.;
- Закон України “Про науково-технічну інформацію” зі змінами, внесеними згідно із законами у 2003 р.;
- Закон України “Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки” № 2623-III від 11 липня 2001 р.
- Концепція науково-технологічного та інноваційного розвитку України;
- Про Концепцію науково-технологічного та інноваційного розвитку України: – Постанова Верховної Ради України від 13 липня 1999 р. № 916-XIV.

Проблемам впливу науки на інноваційний розвиток присвячена значна кількість наукових праць. Проте необхідно зазначити, що, як правило, вони стосуються управління окремими підприємствами галузі економіки. Що ж стосується проблем інноваційного розвитку економіки, найважливіших питань інноваційного менеджменту у виробничо-економічних системах, то можна виділити роботи Л. Федулової [8, 9], І. Сухорукова, О. Данілова, В. Василенко.

Ґрунтовно аспекти державного регулювання інноваційного та інвестиційного розвитку досліджені у працях О. Амоши, Б. Адамова, І Бланка, В. Бернса, В. Геєця, В. Дорофійенка, М. Герасимчука, Б. Губського, О. Кузьміна, Г. Ковальова, О. Махмудова, А. Пересади, С. Поважного, В. Пурлика, В. Скубенка, Є. Савельєва, М. Чумаченка та ін.

Таким чином, можна констатувати, що проблемам інноваційного розвитку в науковій літературі приділялася достатня увага дослідників.

Невирішені частини загальної проблеми. Беручи до уваги специфіку соціально-економічного та політичного розвитку України, проблема пріоритетності науки в інноваційному розвитку залишається однією з найактуальніших у системі державного управління. При цьому, як правило, ця проблема розглядається у контексті управління технологією та окремим виробництвом. Разом з тим, проблема пріоритетності наукової сфери як основи інноваційного розвитку на рівні державних, а також регіональних та місцевих процесів, поки що залишається невирішеною.

Метою статті є проаналізувати та розкрити деякі питання, які свідчать про пріоритетність наукової сфери як основи інноваційного розвитку.

Викладення основного матеріалу. Як зазначають деякі автори в своїх дослідженнях, високо розвинуті країни, і насамперед США, Японія, деякі країни Європи, перейшли до згортання суто промислових виробництв у традиційному їх розумінні і швидкими темпами розвивають високотехнологічні інтелектуальні галузі [4]. Це науково-дослідні і дослідно-конструкторські роботи, управління фінансовими ринками, розширення сфери послуг, інформатика, медицина, оптимізація процесів освіти, дослідження навколишнього середовища, у тому числі в неземних умовах. Такі зміни в співвідношенні старого і нового впливають на звички, переконання і самосприйняття мільйонів людей. Ніколи в попередній історії так радикально і за короткий час це співвідношення не змінювалось.

Нововведення стали неодмінною складовою частиною всіх структур, від органів державної влади до середніх і малих підприємств. Використання наукових методів інноваційного управління стає важливим чинником у подальшому розвитку держави та її конкурентоспроможності на світовому рівні.

Результатом інноваційних процесів є новація, а її впровадження в практику визначається як нововведення, тобто з моменту прийняття до поширення новація здобуває нову якість і стає інновацією.

Проблемою є те, що час постійно знецінює існуючі технології, і інновації сьогодні завтра будуть справою істориків. Тобто потрібна не просто інформація, а вміння творити нові знання не сьогоднішнього рівня, а креативне ноу-хау майбутнього, що, на наш погляд, можливо тільки за умов використання наукомістких технологій.

Період часу від зародження ідеї, її розроблення до впровадження інновації називають життєвим циклом нововведення [3, с. 12]. Остаточну стадію (фазу) інноваційного процесу характеризують як “старіння інновації”. *Важливим залишається те, щоб при проходженні цього циклу корисність та необхідність інноваційного продукту залишалась актуальним якомога більше.*

Основним товаром ринку нововведень є науковий та науково-технічний результат – продукт інтелектуальної діяльності, на який поширюється дія авторського права, оформленого відповідно до діючого міжнародного права та чинного законодавства України [3, с. 12].

Інноваційна діяльність спрямована на практичне використання наукового, науково-технічного результату й інтелектуального потенціалу для одержання нової чи радикально поліпшеної виробленої продукції або процесу і задоволення платоспроможного попиту споживачів у високоякісних товарах і послугах, удосконалювання соціального обслуговування.

Таким чином, наукова сфера відіграє вирішальну роль в інноваційних процесах. Але інновація – не наука і не технологія, а нова цінність. А мірою інновації є її вплив на середовище.

Слід також зазначити, якщо в розвинених країнах поворот до наукомістких технологій пройшов ще в середині 70-х рр. ХХ ст., то в Україні замість здійснення такого повороту відбувалися спочатку метання, а потім і руйнівні крайнощі. Країна втратила і час, і місце в міжнародному технологічному обміні, і відповідну економічну систему, спроможну найефективніше концентрувати матеріальні, трудові, наукові та фінансові ресурси на стратегію пріоритетних напрямів промислового піднесення [9, с. 180].

Щодо стану наукової сфери та зрушень у структурі даного сектора, зростає кількість науково-дослідних організацій та вищих навчальних закладів, і навпаки, зменшується кількість конструкторських організацій, дослідних заводів, проектних та проектно-пошукових організацій, науково-дослідних та конструкторських підрозділів на промислових підприємствах. Безперечно, це негативно позначається на можливостях матеріалізації наукових розроблень, свідчить про погіршення готовності наукового сектора до супроводу інновації протягом усього її життєвого циклу. Найбільший негативний вплив у цьому відношенні відіграла ліквідація багатьох дослідно-експериментальних баз, дослідних виробництв в системі НАН України, вищої

школи, галузевої сфери, яка була здійснена у перші роки приватизації. Істотно зменшилася загальна кількість та питома вага організацій заводського сектора науки – майже на третину порівняно з 1995 р., до 6%. Безвідносно до реальної ефективності цих структур на час їх ліквідації, некомпенсоване руйнування інституційної мережі прикладної науки навряд чи можна розглядати як крок, який сприяє розвитку підвалин інноваційного розвитку [7].

Негативні тенденції в інноваційній діяльності супроводжуються кризовими явищами у вітчизняній науково-технічній сфері. Так, з 1991 р. чисельність спеціалістів, що виконують наукові дослідження та розроблення, скоротилася майже на 60%, причому найвідчутніших втрат зазнали галузева наука та наукові підрозділи промислових підприємств. Виникає реальна загроза того, що вже у найближчі роки держава не зможе забезпечувати за рахунок свого науково-технологічного потенціалу потреби економіки, а перехід на інноваційний шлях розвитку стане справою далекого майбутнього, а то й взагалі виявиться неможливим [6].

На думку експертів, збільшення загальної кількості наукових організацій в Україні значною мірою пояснюється їх подрібненням [7]. Про це, зокрема, свідчить постійне зниження середньої чисельності працівників наукових організацій. Заслуговує на увагу те, що при зменшенні чисельності працівників найвищої кваліфікації в наукових організаціях зростає їх загальна чисельність в країні. Отже, дедалі більше людей з вченими ступенями працює за межами сфери наукових досліджень.

Проте, незважаючи на значне скорочення чисельності працівників наукових організацій, насиченість України науковими кадрами залишається досить високою. У розрахунку на 1000 осіб економічно активного населення припадає 5,2 виконавця наукових та науково-технічних робіт, у тому числі дослідників – 3,9. Ці показники відповідають рівневі таких країн, як Іспанія, Польща, Чехія, Угорщина, хоча більш як удвічі поступаються Японії та Німеччині [2].

Незважаючи на значні втрати останніх років, вдалося зберегти досить потужний науково-технічний та науково-виробничий потенціал, провідні наукові школи в різних галузях науки. Залишаються високими загальний рівень освіти та кваліфікація фахівців. Останнім часом з'явилося чимало науково-технологічних розроблень, які можуть бути конкурентоспроможними, у тому числі й на світовому ринку [6]. Так, установи Національної академії наук України ведуть роботу, спрямовану на освоєння у серійному виробництві результатів новітніх розроблень, що стосуються енергозбереження, зниження енергоємності виробництва, створення ефективних регуляторів росту рослин, видобутку шахтного метану тощо. Базою для розгортання інноваційних процесів має стати і значний науково-технологічний потенціал колишнього військово-промислового комплексу.

Закон України “Про основи державної політики в сфері науки і науково-технічної діяльності” визначає:

- роль держави в розвитку науки і техніки, використанні науково-технічних результатів для перетворення суспільного виробництва та задоволення потреб людей;
- основні цілі, напрями та принципи державної науково-технічної політики;
- форми та методи державного регулювання в науково-технічній сфері;

- повноваження державних органів у здійсненні науково-технічної політики;
- економічні та правові гарантії розвитку науково-технічної діяльності.

Необхідно зазначити, поки що, на жаль, цей Закон носить більш декларативний характер.

Провідні фахівці, які раніше вивчали цю проблему, зазначали, що для підвищення результативності реалізації інтелектуального потенціалу в галузі науки й технологій і досягнення ефективності наукових досліджень у структурі національної інноваційної системи України потрібно передбачити такі два основні механізми [8, с. 88–89]:

- поліпшення стану державного фінансування науки;
- поліпшення кадрового забезпечення науки та закріплення висококваліфікованих працівників у науковій сфері.

На нашу думку, *забезпечення пріоритетного розвитку науки як основи інноваційної економіки припускає вирішення таких завдань:*

- концентрація фінансових ресурсів (приватних інвестицій і бюджетних коштів) на обмеженому числі пріоритетних наукових напрямів за участю підприємств – потенційних замовників наукових досліджень і дослідно-конструкторських розроблень (далі – НДДКР);

- поглиблення інтеграції науки і освіти.

Вказані завдання припускають реалізацію заходів:

- проведення інвентаризації наявного наукового потенціалу в державі;
- формування (за участю підприємств – потенційних замовників НДДКР) періодично поновлюваного загальнодержавного каталогу перспективних напрямів наукових досліджень (на основі переліку критичних технологій України), забезпечення широкого доступу до нього всіх зацікавлених осіб;

- проведення щорічного конкурсу наукових досліджень, за наслідками якого здійснювати сфокусоване фінансування (гранти) перспективних наукових напрямів відповідно до загальнодержавного каталогу;

- щорічно при формуванні державного бюджету передбачення виділення засобів для фінансування НДДКР, здійснюваних науковими організаціями і вузами держави (для грантової підтримки);

- забезпечення проведення всеукраїнських і міжнародних науково-практичних семінарів, конференцій і круглих столів з актуальних проблем економічного і соціального розвитку за участю відомих в країні і за кордоном учених і представників бізнесу.

Як зазначив Б. Патон: “Єдиний шлях, який дасть змогу Україні підняти економіку та вийти на світовий ринок, – це власний інноваційний розвиток. Але, безперечно, реалізація інноваційної моделі не може бути справою лише НАН України чи Міністерства освіти і науки. Вона потребує відповідних політичних рішень і об’єднання зусиль усіх гілок влади для розв’язання назрілих проблем науково-технологічної та науково-виробничої сфер держави” [6].

Висновки. У зв’язку із дестабілізацією економіки за останні роки відбувалося зниження показників всіх складових науково-технічного потенціалу, що потребує перегляду підходів до організації і управління в науково-технічній сфері. Проблемно-орієнтований розвиток науково-технічного потенціалу означає, що

система організацій науки і наукового обслуговування, структура їх кадрового, фінансового і матеріального забезпечення має відповідати пріоритетам науково-технічного розвитку виробництва і вимогам інтеграції науки з виробництвом.

Безумовно, інноваційна діяльність та наукомісткі технології для держави – не дешева справа, але відмовитись від них буде коштувати ще дорожче, оскільки це питання не тільки конкурентоспроможності, але і економічної безпеки держави.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Подолання кризових явищ у соціально-економічному розвитку України, забезпечення економічного зростання як всієї держави, так і окремого регіону, вдосконалення державотворення полягає саме у підвищенні ролі наукових та технологічних факторів. Виходячи з цього, подальші дослідження в цьому напрямі є актуальними і зумовлені необхідністю удосконалення методів та форм управлінської діяльності.

Список літератури

1. Закон України “Про основи державної політики в сфері науки і науково-технічної діяльності”.
2. Послання Президента України до Верховної Ради України “Європейський вибір: концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки”.
3. Інноваційний менеджмент : навчальний посібник. Видання 3-є, вип. та доп. / За редакцією В. О. Василенко. – Київ : Центр навчальної літератури, 2005. – 440 с.
4. Інноваційний розвиток економіки: модель, система управління, державна політика / За ред. д-ра екон. наук, проф. Л. І. Федулової. – К. : “Основа”, 2005. – 552 с.
5. Наука для XXI века: новые обязательства // Российский экономический журнал. – 1999. – № 6.
6. Патон Б. Інноваційний шлях розвитку економіки України. // Вісник НАН України. – 2001. – № 2 // www.nbuv.gov.ua
7. Перспективи інноваційного розвитку України (аналітична доповідь) // www.niss.gov.ua
8. Федулова Л. І. Інноваційна економіка: Підручник. – К.: Либідь, 2006. – 480 с.
9. Федулова Л. І. Технологічний розвиток економіки України. – К.: Інститут економіки та прогнозування, 2006. – 627 с.

СЕМАНТИКО-ЕТИМОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ КАТЕГОРІЇ “ІНФОРМАЦІЙНИЙ РЕСУРС” У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

О. Твердохліб,

*аспірант Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування
Національної академії державного управління при Президентові України*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Важливою умовою формування та розвитку будь-якої галузі науки є розроблення притаманного їй категорійно-

понятійного апарату, що забезпечує порозуміння між науковцями та практиками, усунення розбіжностей у трактуванні термінів, досягнення певного рівня стандартизації й уніфікації вживаних понять. Разом з тим забезпечується можливість проектно-технологічного втілення закладених у категоріях смислів, можливість взаємного збагачення з іншими галузями знань, смислового поглиблення категорійно-понятійного апарату науки (зокрема, уточнення, деталізація визначень). У науковій галузі „державне управління” також повинна здійснюватися робота щодо впорядкування її власного глосарію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв’язання даної проблеми і на які спирається автор. Розгляд термінів у науковій галузі „державне управління” підтверджує неоднозначність та різноплановість їх трактування. У той же час “дослідники підкреслюють необхідність однозначного, чіткого визначення ... понять, оскільки їх невизначеність, нечіткість принаймні ускладнює, а нерідко й позбавляє можливості для виведення з них більш абстрактних і теоретичних понять” [5, с. 3–4]. Питанню тлумачення категорії “інформаційний ресурс” присвячена велика кількість літературних джерел, серед яких вітчизняні [2, 13–17, 23] та іноземні публікації [1, 24], нормативно-правові акти [19, 21], а також словники [3, 10, 11].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячена стаття. Аналіз робіт згаданих авторів дає змогу дійти висновку, що нечіткий понятійний та термінологічний апарат суттєво ускладнюють вирішення низки завдань з удосконалення системи державного управління України, тому стаття присвячена вирішенню проблеми щодо єдиного підходу до тлумачення категорії „інформаційний ресурс” у цій галузі.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті – дослідження семантичного та етимологічного змісту категорії „інформаційний ресурс” у державному управлінні. Для досягнення поставленої мети нами визначено такі завдання: розкрити підходи до визначення терміна „інформаційний ресурс”; проаналізувати та узагальнити смислове поле цих визначень; уніфікувати трактування цього поняття.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Аналіз наявних на сьогоднішній день словників та довідників з державного управління [4, 5, 12] дає підстави стверджувати, що термін “інформаційний ресурс” у галузі науки “державне управління” автори не розглядають, тому для з’ясування семантичного значення категорії “інформаційний ресурс” звернемося до Великого тлумачного словника сучасної української мови. У названому словнику для визначення категорії *інформаційний* зазначено:

“1. Стосовний до інформації, який містить інформацію. // Який опрацьовує та видає інформацію.

2. Стосовний до інформації як газетно-журнального жанру, що містить інформацію, відомості про що-небудь.

3. Стосовний до інформації як сукупності відомостей або сигналів, що містяться де-небудь або що передаються від одного об’єкта іншому // *інформаційний ресурс* – сукупність документів в інформаційних системах” [3, с. 503–504].

Для проведення більш детального аналізу змісту категорії подамо різні трактування у табл. 1.

Таблиця 1

Трактування категорії „інформаційний ресурс”

№	Назва нормативно-правового акта, автор видання	Дефініція	Смисловий конструкт дефініції
1	2	3	4
Інформаційний ресурс			
1	Закон України „Про Національну програму інформатизації” [21]	Сукупність документів у інформаційних системах (бібліотеках, архівах, банках даних тощо)	Документ
Інформаційні ресурси			
2	О. Молодцов [13]	Ресурси державного значення, що забезпечують зростання національного багатства	Ресурс
Інформаційний ресурс			
3	І. Бачило [1]	Окремі документи та масиви документів, документальні інформаційні системи (фонди бібліотек, архівів, баз даних тощо)	Документ
Інформаційні ресурси України			
4	О. А. Бойченко [2]	Ресурси надзвичайно багаті та різноманітні і включають тисячі баз даних, електронних бібліотек, архівів, веб-сайтів, реєстрів, кадастрів тощо	Ресурс
Інформаційні ресурси			
5	В. В. Петров, О. В. Нестеренко, М. Г. Монастирецький та ін. [14]	Документована ін формація, що зберігається в різних інформаційних системах (комп’ютерних базах і банках даних, бібліотеках, архівах, інформаційних сховищах тощо)	Інформація
Національні інформаційні ресурси			
6	О. В. Нестеренко [15]	Важлива складова стратегічних ресурсів держави, значення якої зростає із розвитком інформаційних технологій та їх використанням в усіх сферах суспільного життя	Ресурс
Національні інформаційні ресурси України			
7	О. В. Олійник, О. В. Соснін, Л. Є. Шиманський [16]	Окремі документи і масиви документів, результати інтелектуальної, творчої та інформаційної діяльності, бази й банки даних, всі види архівів, бібліотеки, музейні фонди та інші, що містять дані, відомості й знання, зафіксовані на відповідних носіях ін формації, є об’єктами права власності всіх суб’єктів України і мають споживацьку вартість (політичну, економічну, соціокультурну, оборонну, історичну, ринкову, інформаційну тощо)	Документ

1	2	3	4
8	Інформаційні ресурси		
	В. Д. Пархоменко, А. П. Гончаренко, О. В. Пархоменко [17]	Документований результат наукової діяльності	Документ
9	Національні інформаційні ресурси		
	О. Соснін [23]	Результати інтелектуальної діяльності в усіх сферах життєдіяльності людини, суспільства і держави, зафіксовані на відповідних матеріальних носіях інформації як окремі документи і масиви документів, бази й банки даних, усі види архівів, бібліотеки, музейні фонди та інші, що містять дані, відомості і знання, які є об'єктом права власності усіх суб'єктів України і мають споживчу вартість (політичну, економічну, наукову, освітню, соціокультурну, оборонну, ринкову, історичну, інформаційну тощо)	Документ
10	Інформаційні ресурси		
	М. Ш. Цаленко [24]	Інформація, відчужена від індивідуальної свідомості, закріплена в структурах соціальної пам'яті, що включають в себе запам'ятовувальні пристрої, засоби і методи закріплення фактів, відомостей, знань на цих пристроях та методи пошуку і відтворення необхідних інформаційних ресурсів у формі, доступній для сприйняття людиною або створеною нею технічною системою	Інформація

Аналіз дефініцій, наведених у табл. 1, дає змогу виокремити 3 смислових варіанти трактування категорії "інформаційний ресурс" у державному управлінні, які сьогодні знаходимо в літературних джерелах з цього питання (табл. 2).

Для з'ясування семантичного значення термінів "інформація" та „ресурс” звернімося до Великого тлумачного словника сучасної української мови, адже трактування цих категорій у словниках з державного управління [4, 5, 12] відсутні. Отже, у тлумачному словнику щодо поняття *інформація* зазначено:

“1. Повідомлення про що-небудь, доведення до відома.

2. Відомості про які-небудь події, чиясь діяльність і т. ін.; повідомлення про щось.

3. Коротка стаття, допис у газеті, що містить фактичні дані.

4. Відомості в будь-якій формі та вигляді, на будь-яких носіях (у тому числі листування, книги, помітки, ілюстрації (карти, діаграми, малюнки, схеми тощо), фотографії, голограми, кіно-, відеофільми, мікрофільми, звукові записи, бази даних

комп'ютерних систем або повне чи часткове відтворення їх елементів), пояснення осіб та будь-які інші публічно оголошені чи документовані відомості. // Відомості, що обробляються в контакті людини з автоматичним пристроєм, автоматичного пристрою з автоматичним пристроєм. // Відомості, які є об'єктом зберігання, переробки, видачі та які мають формалізовану, закодовану структуру.

5. Відомості, сигнали про навколишній світ, про зовнішнє і внутрішнє середовище, що їх сприймають організми.

6. Властивість матеріальних об'єктів і процесів зберігати і породжувати певний стан, який у різних речовинно-енергетичних формах може бути переданий від одного об'єкта іншому" [3, с. 504].

Поняття *ресурс* у тлумачному словнику трактується так:

"1. Запаси чого-небудь, які можна використати в разі потреби. // Грошові цінності, джерела чого-небудь.

2. Засіб, можливість, якими можна скористатися в разі необхідності.

3. Сумарний набір об'єкта від початку його експлуатації чи поновлення після ремонту до переходу в критичний стан.

4. В обчислювальних системах – логічна або фізична частина системи, яка може бути виділена процесу" [3, с. 1216].

Семантичне значення категорії *документ* подається у двох словниках з державного управління. У словнику-довіднику „Державне управління та державна служба” щодо терміна *документ* вказано, що це „матеріальна форма відображення, поширення, використання та зберігання інформації, яка надає їй юридичної сили” [4, с. 119].

Таблиця 2

Смислове поле категорії „інформаційний ресурс” у державному управлінні

Інформаційний ресурс – це ...	Номер дефініції у табл. 1
Інформація	5, 10
Ресурс	2, 4, 6
Документ	1, 3, 7, 8, 9

У „Словнику термінів і понять з державного управління” щодо категорії „документ” зазначено:

“*Документ* (від *лат. documentum* – повчальний приклад, взірець, доказ) – матеріальний носій інформації про факти, події, явища об'єктивної дійсності і розумової діяльності людини, призначений для її обробки і передачі в часі та просторі. У найпоширенішому розумінні документом вважається будь-який діловий текст, що містить інформацію у зафіксованому вигляді. Документи можуть бути зафіксовані на папері, диску, фотоплівці, дискеті тощо. Відомості, що містяться в документі, повинні бути прийнятними для обробки людиною або машиною і мати, згідно з чинним законодавством, правове значення. В управлінській практиці використовуються переважно текстові документи, зафіксовані письмово. Ці документи називаються управлінськими. Основними і обов'язковими вимогами для всіх документів є положення про те, що документ: а) повинен видаватися, прийматися повноважним органом або особою відповідно до їх функцій, компетентності; б) не повинен суперечити законодавчо-нормативним актам; в) має

бути достовірним, базуватися на аналізі, фактах і містити конкретні висновки, реальні пропозиції і вказівки. Документ складається за встановленою формою, відповідно редагується і оформляється” [10, с. 54].

Для з'ясування походження терміна „інформаційний ресурс” у державному управлінні звернімося до словника. В „Етимологічному словнику української мови” читаємо: *“інформувати, інформант, інформатор, інформація; – р. информировать; бр. инфармаваць, п. вл. informowac, ч. informovati, слц. informovat’; болг. информирам, м. информира, схв. информирати, слн. informirati; – запозичення з західноєвропейських мов; нім. informieren “повідомляти, навчати”, Information “інформація”, фр. informer “повідомляти”, information “інформація, розслідування” походять від лат. informo “надаю форму, створюю уявлення про щось, зображаю” (informatio “тлумачення, роз’яснення”, informator “той, хто роз’яснює”), яке складається з префікса in- “в-, на-, при-” і дієслова formo “надаю форму, створюю”, пов’язаного з іменником forma “форма” [10, с. 313]; *“ресурс* (мн. *ресурси*); – р. болг. м. схв. ресурс, бр. рэсурс, п. resursy; – запозичення з французької мови; фр. ressourсе “засіб, спосіб, дані, ресурси” пов’язане з фр. ст. ressourdre “підійматися”, яке походить від лат. resurgere “знову підійматися; знову виникати”, що складається з префікса re- і дієслова surgere (<*subsregere) “підіймати; сходити; виникати”, утвореного за допомогою префікса sub- “під, біля” від regere “правити, направляти, кидати в ціль” [11, с. 65].*

Згідно із Концепцією формування системи національних електронних інформаційних ресурсів, *„національні ресурси – ресурси незалежно від їх змісту, форми, часу та місця створення, форми власності, призначені для задоволення потреб громадянина, суспільства, держави”* [19]. У системі національних ресурсів виокремлюють такі види ресурсів:

- *державні ресурси* – ресурси, які є об’єктом права державної власності;
- *комунальні ресурси* – ресурси, які є об’єктом права комунальної власності;
- *приватні ресурси* – ресурси, які є об’єктом права приватної власності.

Із зазначеного вище стає очевидно, що більшість авторів під інформаційним ресурсом вважають сукупність документів або ж документ, проте на рівні нормативно-правових актів України цей термін не трактується однозначно (табл. 3).

Таким чином, можна стверджувати, що неуніфіковане вживання термінів призводить до нечіткого трактування понять, певної “розмитості”, а часом і некоректності їх розуміння.

Висновки з даного дослідження. Семантико-етимологічний аналіз категорії “інформаційний ресурс” у державному управлінні дає підстави зробити такі висновки:

1. Підходи до визначення цього терміна є різноплановими та неоднозначними.
2. Смысловим полем поняття є інформація, ресурс, документ.
3. Ототожнення терміна “інформаційний ресурс” у державному управлінні з поняттям “документ” є найбільш розповсюдженим.

З наведеного вище можна стверджувати, що категорія “інформаційний ресурс” у державному управлінні трактується неоднозначно та різнопланово. Таку

поліваріантність тлумачень можна пояснити тим, що кожен автор розглядає певний аспект інформаційного ресурсу – технічний, економічний, соціальний або ж науковий. Плюралістичність цього поняття є незаперечною, адже для кожного конкретного завдання певний підхід буде єдино правильним. У той же час “інформаційний ресурс”, інформаційний державно-управлінський ресурс ми пропонуємо розглядати документ центральної категорії, яка втілює смислове поле означеного поняття.

Таблиця 3

**Дефініції терміна “документ”,
закріплені чинними нормативно-правовими актами України**

№	Нормативний акт, який визначає термін „документ”	Дефініція терміна „документ”
1	ДСТУ 2392–94 „Інформація та документація. Базові поняття. Терміни та визначення” [6]	Записана інформація, яка може розглядатися як одиниця в ході здійснення інформаційної діяльності
2	ДСТУ 2732: 2004 „Діловодство й архівна справа. Терміни та визначення понять” [7]	Інформація, зафіксована на матеріальному носії, основною функцією якого є зберігати та передавати її в часі та просторі
3	ДСТУ 3017–95 „Видання. Основні види. Терміни та визначення” [8]	Матеріальний об’єкт з інформацією, закріпленою створеним людиною способом для її передавання в часі та просторі
4	ДСТУ 3843 – 99 „Державна уніфікована система документації. Основні положення” [9]	Оформлений згідно з установленим порядком матеріальний об’єкт, що містить у зафіксованому вигляді інформацію і має відповідно до чинного законодавства юридичну силу
5	Закон України „Про бібліотеки і бібліотечну справу” [18]	Матеріальна форма одержання, зберігання, використання і поширення інформації, зафіксованої на папері, магнітній, кіно-, фотоплівці, оптичному диску або іншому носіїві
6	Закон України „Про інформацію” [20]	Передбачена законом матеріальна форма одержання, зберігання, використання і поширення інформації шляхом фіксації її на папері, магнітній, кіно-, відео-, фотоплівці або іншому носіїві
7	Закон України „Про обов’язковий примірник документів” [22]	Матеріальна форма одержання, зберігання, використання і поширення інформації, зафіксованої на папері, магнітній, кіно-, фотоплівці, оптичному диску або іншому носіїві

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку полягатимуть у розробленні теоретико-методологічних засад інформаційних державно-управлінських ресурсів України.

Список літератури

1. *Бачило И.* Право собственности на информационные ресурсы // Информационные ресурсы России. – 2001. – № 2. – С. 29–33.
2. *Бойченко О. А.* Підхід до організації реєстрації розподілених інформаційних ресурсів // Реєстрація, зберігання і обробка даних. – 2003. – Т. 5. – № 3. – С. 74–80.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь : ВТФ „Перун”, 2005. – 1728 с.
4. Державне управління та державна служба : Словник-довідник / Уклад. О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
5. Державне управління: Словник-довідник / Уклад.: В. Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар, В. М. Князєв, С. О. Кравченко, М. Г. Штика; За заг. ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
6. ДСТУ 2392–94. Інформація та документація. Базові поняття. Терміни та визначення. – К. : Держстандарт України, 1994. – 52 с.
7. ДСТУ 2732: 2004. Діловодство й архівна справа. Терміни та визначення понять. – К. : Держспоживстандарт України, 2005. – 32 с.
8. ДСТУ 3017–95. Видання. Основні види. Терміни та визначення. – К. : Держстандарт України, 1995. – 47 с.
9. ДСТУ 3843–99. Державна уніфікована система документації. Основні положення. – К. : Держстандарт України, 2000. – 8 с.
10. Етимологічний словник української мови: У 7 т. / АН УРСР. Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні; Редкол.: О. С. Мельничук (головний ред.) та ін. – К. : Наук. думка, 1985. – Т. 2. / Уклад. Н.С. Родзевич та ін. – 572 с.
11. Етимологічний словник української мови: У 7 т. / Редкол.: О. С. Мельничук (головний ред.) та ін. – К. : Наук. думка, 2006 – Т. 5: Р – Т / Уклад. Р. В. Болдирєв та ін. – 704 с.
12. *Малиновський В. Я.* Словник термінів і понять з державного управління. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.
13. *Молодцов О.* Поняття інформаційного ресурсу: методологічний аспект // Вісник НАДУ. – 2005. – № 1. – С. 466–472.
14. Національні інформаційні ресурси. Проблеми формування, розвитку, управління і використання / В. В. Петров, О. В. Нестеренко, М. Г. Монастирецький та ін. // Реєстрація, зберігання і обробка даних. – 2001. – Т. 3. – № 2. – С. 38–49.
15. *Нестеренко О. В.* Реалізація шляхів доступу до системи електронних інформаційних ресурсів органів державної влади // Науково-технічна інформація. – 2004. – № 3. – С. 3–10.
16. *Олійник О. В., Соснін О. В., Шиманський Л. Є.* Політико-правові аспекти формування інформаційного суспільства суверенної і незалежної держави // Держава і право. – 2001. – Вип. 13. – С. 534–541.
17. *Пархоменко В. Д., Гончаренко А. П., Пархоменко О. В.* Наукові і організаційні проблеми управління інформаційними ресурсами // Науково-технічна інформація. – 2001. – № 3. – С. 31–34.
18. Про бібліотеки і бібліотечну справу: Закон України від 27.01.1995 № 32/95-ВР [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. – Заголовок з екрана.
19. Про затвердження Концепції формування системи національних електронних інформаційних ресурсів: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.05.2003 № 259-р

[Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. – Заголовок з екрана.

20. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. – Заголовок з екрана.

21. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 04.02.1998 № 74/98-ВР [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. – Заголовок з екрана.

22. Про обов'язковий примірник документів: Закон України від 09.04.1999 № 595-XIV [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. – Заголовок з екрана.

23. *Соснін О.* Національні інформаційні ресурси у сучасних умовах: Проблемні питання вітчизняного законодавства [Електронний ресурс] // Библиотека юриста. – Режим доступу: <http://www.lawbook.by.ru/magaz/PravoUkr/0310/27.shtml>. – Заголовок з екрана.

24. *Цаленко М. Ш.* Основы теории информационных ресурсов: задачи и характеристики // Научно-техническая информация. – Сер. 1. Организация и методика информационной работы. – 2004. – № 12 – С. 1–8.

ВИРІШЕННЯ ТИПОВИХ ПРОБЛЕМ ВПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМ ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБІГУ ІЗ ЗАСТОСУВАННЯМ ЕЛЕКТРОННОГО ЦИФРОВОГО ПІДПISУ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

І. Двойленко,

*магістр державного управління, аспірант Національної академії державного управління
при Президентові України, начальник Управління інформаційних технологій Державної комісії
з регулювання ринків фінансових послуг України*

Постановка проблеми. На виконання Указу Президента України №1497/2005 “Про першочергові завдання щодо впровадження новітніх інформаційних технологій” [1] необхідно до 2010 року забезпечити впровадження в органах виконавчої влади та інших державних органах систем електронного документообігу із застосуванням електронного цифрового підпису. У нещодавно прийнятому в першому читанні проекті закону України “Про Загальнодержавну програму впровадження електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису” передбачаються два етапи виконання цього завдання [2].

На першому етапі (2008–2009 роки) передбачається розроблення проектів нормативно-правових актів і нормативних документів у сфері послуг електронного цифрового підпису, електронного документообігу і архівного зберігання електронних документів; створення засобів і захищених носіїв ключів електронного цифрового підпису для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій.

На другому етапі (до 2011 року) – впровадження електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях.

Вже декілька останніх років впровадження систем електронного діловодства та електронного документообігу в органах державної влади України ставиться як одне із головних завдань для підрозділів діловодства та підрозділів з інформаційних технологій.

На сьогодні існує вже певний досвід реалізації таких завдань на всіх рівнях державного управління. Враховуючи різні погляди на реалізацію такого завдання, при одночасній відсутності стандартів та рекомендацій щодо методології впровадження відповідних систем, кожен орган державної влади формує свої вимоги до концепції створення, обсягів впровадження та глибини застосування їх в своєму органі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні науковці – О. П. Голобуцький та О. Б. Шевчук [4], І. В. Клименко й К. О. Линьов [5] та інші власне самої проблеми впровадження систем електронного документообігу в органах державної влади не торкаються, а лише описують ці системи при розгляді питань впровадження систем та технологій електронного урядування. Але в світі останніх завдань уряду [1, 2] потребують дослідження та вирішення проблеми, що вже виникли при впровадженні систем електронного документообігу в органах державної влади для подальшого їх уникнення під час переходу до застосування електронного цифрового підпису.

Для реальнішого відображення ситуації слід розділити поняття система електронного документообігу та система електронного діловодства. Повноцінна система електронного документообігу повинна забезпечувати саме циркуляцію електронних версій документів на всіх адміністративних рівнях, а система електронного діловодства здійснює лише обіг інформації про документ (реєстраційні картки). Більш того, обов'язковим атрибутом та показником ефективної роботи систем електронного документообігу є наявність електронного цифрового підпису.

Мета дослідження – проаналізувати процеси реалізації проектів з впровадження систем електронного діловодства в органах державної влади на прикладі Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України (Держфінпослуг) та визначити типові проблеми впровадження систем електронного документообігу із застосуванням електронного цифрового підпису.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для отримання рішення із автоматизації діловодства у Держфінпослуді спеціалісти управління інформаційних технологій та відділу діловодства та контролю вивчили досвід реалізації подібних рішень і пропозиції ІТ-компаній. Майже всі з компаній обіцяють успішну реалізацію проекту. Але, на жаль, певну кількість багатообіцяючих стартів не завжди можна вважати успішними, особливо після введення в промислову експлуатацію. До того ж, як свідчить практика, про успішне завершення проекту повідомляють ті, хто купує готове рішення та адаптує його під себе, а не ті, хто розробляє під свої завдання нову автоматизовану систему.

Аналізуючи “підводні камені” проектів по впровадженню систем електронного діловодства та електронного документообігу, необхідно визначити їх типові реалізації.

Для державної служби не дуже типовими є випадки, коли придбане рішення є “миттєвим” – коли все впровадження складається з установки в CD-дисківід компакт-диску з програмним забезпеченням і запуском інсталяційної програми із прийняттям всіх налаштувань за замовленням. Фаза впровадження у таких випадках рідко триває довше тижня – і те лише у тому випадку, якщо системний адміністратор не встановив все необхідне з першої спроби, а часу на вивчення необхідних методичних рекомендацій не виділено. Правда, і живуть такі системи рівно стільки, скільки зберігається інтерес до них того ж відповідального за впровадження. До кінцевих користувачів, що реально потребують автоматизації операцій з документами, такі системи майже ніколи не встановлюються – у найкращому разі з ними працюють ІТ-спеціалісти під час впровадження.

Іншим типом слід розглянути розроблення нової системи, яка повністю – від постановки завдання до практичної реалізації – створюється в самій організації. Але не просто в організації, а коли таке важливе завдання, як розроблення технічного завдання доручають тільки ІТ-підрозділу, коли і постановкою завдання, і аналізом процесів документообігу, і програмним розробленням займаються тільки ІТ-спеціалісти. Проекти такого роду часто перетворюються в нескінченне нарощування програмних удосконалень у другорядних функціях, нескінченне тестування новомодних технологічних доопрацювань, нескінченне шліфування інтерфейсу користувача. Кінцевий користувач з відділу діловодства залишається “на узбіччі” цього процесу та не бере участь у процесі впровадження.

Найпоширенішим і, як свідчить досвід, результативним є випадок, коли в результаті рішення про запровадження СЕД з’являється розробник із портфелем успішних аналогічних проектів та можливостями адаптувати майже готовий програмний продукт до процесів діловодства іншої організації. Такий підхід дозволяє побачити наперед як розробнику, так і замовнику орієнтовний результат та отримати закінчене рішення з урахуванням певного досвіду інших замовників. Такі готові рішення можуть базуватись на промислових програмних рішеннях (класу CRM-систем) де СЕД є тільки одним із значної кількості модулів. Такі системи практично завжди містять у собі ще й потужні засоби розроблення, з використанням яких можна побудувати систему, що відповідає самим екзотичним вимогам замовника.

У результаті аналізу проектів по впровадженню систем електронного діловодства та електронного документообігу Держфінпослуг був вибраний варіант адаптації готового програмного продукту до її процесів діловодства, що дало свій позитивний результат.

Слід зазначити, що на етапі, коли вищими органами вимагається автоматизувати процеси діловодства та ведення контролю за виконавською дисципліною та ще й з можливістю інтегрування до єдиної системи, цілком ймовірно отримання такої кількості індивідуальних рішень, скільки існує замовників такої системи. У результаті, коли постане завдання інтегрування всіх окремих систем до загальної для уніфікації, найоперативнішої спільної роботи, всі змушені

будуть або нести додаткові суттєві витрати на механізми адаптації, або заміни на єдине програмне забезпечення.

Більшість проектів із запровадження систем електронного документообігу починаються або із усвідомлення потреби в автоматизації документообігу, або із рекомендації такого рішення шляхом доручення від вищого органу влади. Перший випадок є найсприятливішим, особливо коли усвідомлення відбувається на рівні керівництва установи, і ініціатором проекту виступає один з керівників, який приймає рішення у даній сфері. Так відбулося у Держфінпослужі, що сприяло швидкому та успішному впровадженню проекту.

Якщо така ініціатива відбувається із середньої або нижчої ланки, то вона потребує довгої та системної аргументації, необхідності періодичного “вибивання” бюджетних коштів та готовності до повної відповідальності за невдачу або недосконалу реалізацію. Коли роботи із планування системи електронного документообігу розпочинаються лише на виконання доручення, то можна очікувати формальних результатів із отриманням системи, яка функціонально обмежена та практично майже не використовується.

Як і будь-який проект у галузі інформаційних технологій, проект впровадження системи документообігу починається з постановки завдання, визначення меж проекту й вибору програмної платформи. Саме на цій стадії формується фундамент тих проблем, які можуть виявитися вже безпосередньо у ході впровадження. Свою частку у створення майбутніх перешкод, які мають бути подолані, вносять і замовник, і виконавець.

Найчастіше першочерговим завданням перед проектом впровадження системи електронного документообігу ставиться автоматизація документообігу із вищими органами влади. Головним чином, це пов'язано із необхідністю здійснення функцій контролю за виконанням отриманих доручень відповідним підрозділом. Але цей вид кореспонденції, як правило, становить не значну, хоча і найважливішу частину від загального обсягу кореспонденції.

Але не багато установ оцінюють необхідність комплексного підходу та уніфікації всіх процесів діловодства у цьому процесі. Іноді в результаті аналізу існуючої системи документообігу виявляється необхідність в удосконаленні певних процедур для їх подальшої автоматизації.

Типово, наступним по черзі має бути завдання автоматизувати розпорядчу базу (накази, розпорядження, протоколи, доручення й т.п.). І хоча по класичній теорії управління ці процеси ставляться до допоміжних, є кілька причин такого позиціонування, які в основному є суб'єктивно-психологічними.

По-перше, це документи, з якими працюють переважно керівники середньої й вищої ланки управління. Якщо ініціатор проекту впровадження системи електронного документообігу є керівник, то поштовхом до початку проекту часто є його бажання неодмінно позбутися від купи паперів, які доводиться переглядати й візувати (а найчастіше ще й подовгу шукати дуже потрібний папірець, що кудись завалився). Якщо ж ініціатива виходить з боку ІТ-підрозділу або діловодної служби, то тут нерідкі випадки, коли превалює прагнення співробітників продемонструвати керівництву свою потребу – продемонструвати присутність на максимально близькій відстані від об'єкта необхідності.

По-друге, автоматизація діловодства на підсвідомому рівні не сприймається замовником як потенційно дорогий, “довгограючий” і проблемний проект. Найчастіше такий проект розглядається як тренування перед чимось дійсно серйозним, наприклад, створенням загальнодержавної системи електронного документообігу.

По-третє, в силу недооцінки вартості й ризиків проекту на стадії ухвалення рішення щодо його реалізації відповідальні в держоргані за впровадження найчастіше допускають завищену ймовірність невдалого завершення. І тому, ухвалюючи рішення щодо статті у проекті бюджету на наступний рік на певну систему, подумки розстаються із цими грішми, як з “втратами майбутніх періодів”. Але в ІТ-проектах дуже рідко вдається в повному обсязі впровадити проект в межах попередньо установленого фінансування.

І найбільш істотна проблема, яка на сьогодні просто блокує впровадження повноцінного електронного документообігу – це відсутність практичного механізму застосування цифрового електронного підпису. Не зважаючи на існування Закону України “Про цифровий електронний підпис” [3] досі відсутній єдиний підхід в органах державної влади до запровадження цифрового електронного підпису та вартість використання електронних ключів, що співвідноситься з річним бюджетом на всі рішення у сфері інформаційної технології невеликого центрального державного органу.

Підводячи підсумки, під час впровадження систем електронного документообігу із застосуванням електронного цифрового підпису слід відзначити типові проблеми:

- нав’язування рішення вищими органами влади без рекомендованої уніфікованої методології впровадження;
- потенційна необхідність адаптації або заміни розробленого рішення найближчим часом на інше типове програмне забезпечення;
- неузгодженість між спеціалістами інформаційних технологій та ділових служб;
- небажання модифікувати існуючі процеси діловодства для переходу до автоматизованих систем;
- відсутність можливості практичного використання цифрового електронного підпису та висока вартість обслуговування електронних ключів.

Звичайно, що перелік типових проблем у цій сфері не закінчується розглянутим і може розширюватись суттєво під час розгортання комплексних систем автоматизації діяльності. Але вирішення навіть цього переліку проблем значно наблизить українську державну владу до світових рівнів інформатизації.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Для впровадження систем електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису вже створені певні засади, а саме, напрацьований досвід впровадження систем електронного діловодства, що на сьогоднішній день реально функціонують в усіх органах влади, у тому числі в Держфінпослужі. Для подальшої успішної реалізації проектів з впровадження таких систем необхідно враховувати типові проблеми, що сформульовані у цьому дослідженні.

Для того щоб процес впровадження СЕД в організації відбувався успішніше, необхідна, у першу чергу, активна позиція керівництва упродовж усього процесу. Повинні бути розроблені та доведені до співробітників відповідні накази та розпорядження, які зобов'язують їх працювати із засобами СЕД. Перехід до системи електронного документообігу має бути послідовним. Повинен бути розроблений план впровадження СЕД у ділові процеси організації, а також налагоджений контроль з боку керівництва за його реалізацією. На етапі підготовчої роботи слід знайти співробітників, хто буде допомагати іншим освоювати нову технологію.

На загальнодержавному рівні слід виробити єдині принципи, формалізувати формати та стандарти для систем електронного документообігу. Тим самим будуть створені достатні передумови для переходу до загальної системи електронного урядування.

Список літератури

1. Указ Президента України № 1497/2005 “Про першочергові завдання щодо впровадження новітніх інформаційних технологій” // Урядовий кур’єр. – 2005. – № 207 (01 лист.).
2. Проект закону України “Про Загальнодержавну програму впровадження електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису” реєстр. № 2850 від 29.12.2006 // Офіційний сайт Верховної Ради України http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=29190
3. Закон України “Про електронний цифровий підпис” № 852-IV від 22 травня 2003 року // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 36. – С.276.
4. Матеріали виїзного засідання Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти та Консультативної ради з питань інформатизації при Верховній Раді України “Про хід виконання Державної програми “Інформаційні та комунікаційні технології в освіті і науці на 2006–2010 роки”. – К. : СофтПрес, 2007. – 208 с.
5. Голобуцький О. П., Шевчук О. Б. Електронний уряд. – К. : ЗАТ “Атлант UMS”, 2002. – 174 с.
6. Клименко І. В., Линьов К. О. Технології електронного урядування. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. – 192 с. – (Серія “Бібліотека молодого державного службовця”).
7. Дутов М. М. Розвиток правового регулювання електронного документообігу в Україні // Тези доп. і наук. повідомлень наук.-практ. конф. “Становлення і розвиток правової системи України”. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – 2002. – С. 77–80.

ЕФЕКТИВНІСТЬ МОДЕЛЮВАННЯ В СФЕРІ ПРИЙНЯТТЯ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ

Р. Панухник,

студентка Київського національного університету ім. Тараса Шевченка

Постановка проблеми. Ефективність – одне з найзагальніших економічних понять, що не мають поки єдиного загально визнаного визначення. На нашу думку, це одна з можливих (найважливіша, але не єдина) характеристик якості деякої

системи, зокрема, політичної (у нашому випадку – сфери прийняття політичних рішень), а саме її характеристика з погляду співвідношення затрат і результатів функціонування системи.

Ефективність політики – властивість політичних дій, рішень та поведінки, що відображає міру того, наскільки ці дії, рішення та поведінка приводять до бажаних наслідків. Оцінка тих чи інших дій, рішень або навіть усієї політики як ефективних залежить, у першу чергу, від критеріїв оцінювання [6, с. 195].

Ухвалення політичних рішень – центральний елемент перетворення політичних вимог різних груп і громадян у прийнятні для всього суспільства засоби і методи регулювання соціальних відносин. Коротко кажучи, ухвалення рішень – це технологічне перетворення політичної влади в управління соціальними процесами.

Проблема оптимального вибору на стадії прийняття рішення потребує урахування корисності і витрат ресурсів. Це примушує політиків звертати увагу на відповідальність за прийняття тих чи інших рішень. Інколи для політиків буває вигідніше вирішувати “завдання”, які фактично є тільки цілями і не мають кількісних обмежень.

Як показує досвід, значна частина моделей і програм кінець кінцем орієнтована на формування базових умов, що супроводжують ухваленню ефективних рішень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розроблення основ застосування моделювання в соціальних науках відбувалося в межах системного підходу в роботах Р. Аккоффа, І. Блауберг, Є. Мирського, Ст. Садовського, Є. Морозова, Є. Наппельбаума та ін.

Серед дослідників на пострадянському просторі слід відмітити В. Горбатенка та А. Ахременка [1].

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Не зважаючи на достатньо високий ступінь розробленості теми до тепер не було проведено систематизацію та класифікацію видів моделювання, що використовуються для дослідження політичних процесів. Також не приділено достатньої уваги проблемі вимірювання ефективності методу моделювання в сфері прийняття політичних рішень порівняно із іншими методами, що використовуються в цій сфері досліджень.

Мета статті: виявити критерії ефективності методу прийняття політичних рішень та довести ефективність моделювання в сфері політики.

Виклад основного матеріалу. Процедури моделювання і програмування знижують ступінь невизначеності обстежуваних процесів, підвищують рівень структурованості завдань, готують необхідні передумови для ухвалення базових рішень. Головним призначенням функції ухвалення рішення є розроблення і вибір конкретних механізмів, направлених на реалізацію альтернатив, сформованих на стадіях моделювання.

Рішенням слід називати визначення варіанта подолання проблемної ситуації.

За ключову властивість ефективного рішення слід вважати обов'язкову наявність альтернатив, забезпечуючи доцільність і усвідомленість їх вільного вибору.

Для того щоб виявити рівень ефективності застосування моделей, слід виокремити критерії ефективності, за допомогою яких можна здійснити цю процедуру.

На нашу думку, критерії ефективності слід виокремлювати на основі вимог до обраних методів на усіх етапах підготовки і прийняття політичних рішень.

Так, уявимо ситуацію, коли виникла нагальна потреба прийняти важливе політичне рішення, але коштів на попередній аналіз не передбачено, або, взагалі немає, до чого може призвести подібна ситуація? Тому першим критерієм або вимогою до ефективного методу прийняття політичних рішень є *дешевизна (невелика затратність)*.

Також важливою вимогою до методу підготовки та прийняття політичних рішень є *оперативність (своєчасність)* подання результатів, адже, як зазначають американські дослідники Д. Веймер та Е. Вайнінг, недосконалий аналіз поданий за годину до ухвалення рішення цінується вище, ніж довершений аналіз поданий через годину після ухвалення рішення [3].

Для ухвалення політичного рішення надзвичайно важливим є *врахування як раціональних, так і ірраціональних чинників, визначення побічних факторів*, що впливають на політичну ситуацію та саме рішення. Адже саме ці, часом непомітні фактори руйнують ідеальну схему прийняття політичного рішення, іноді дуже важливого і необхідного.

Будь-яке політичне рішення має свої наслідки в майбутньому, тому необхідною умовою для методу ухвалення політичних рішень є його *прогностичність (спрямованість у майбутнє)*, можливість врахувати майбутні чинники та запобігти майбутнім проблемам.

Відомо, що політичне життя мінливе і дуже динамічне, тому часто доводить приймати політичні рішення в ситуаціях відсутності достовірного знання або його обмеженої кількості – тому ефективний метод прийняття політичних рішень має ефективно *діяти і в ситуаціях невизначеності*.

Неодмінною вимогою до методу підтримки прийняття політичного рішення є *продуктивність*, тобто співвідношення затратності до результатів, що дала підготовка та прийняття певного політичного рішення.

Також, важливими критеріями ефективності методу прийняття політичного рішення виступають *спрямованість* (точне задання меж дослідження) та *конкретність*.

Проаналізувавши усі можливі загрози, слід виокремити основні вимоги до методу прийняття управлінсько-політичного рішення, що дасть змогу у подальшому визначити найефективніші методи ухвалення політичних рішень. Так, із вищесказаного випливає, що ми дещо видозмінили економічну категорію ефективності – зараз під ефективністю методу ухвалення владно-політичного рішення розуміється відповідність даного методу якнайбільшій кількості вимог до методів прийняття політичних рішень.

Із таблиці 1 можна зробити такий висновок: вдалося не лише підтвердити спроможність моделювання діяти в сфері прийняття політичних рішень, а й довести його адекватність та ефективність в цій сфері.

Таблиця 1

Вимоги до методів прийняття ефективних політичних рішень

	Моделювання	Аналітичний метод	Експертне оцінювання
Затратність	Найдешевший із зазначених методів	Найзатратніший із зазначених методів	Достатньо дорогий
Оперативність, своєчасність	Ця характеристика залежить, в першу чергу, не від обраного методу, а від дослідника. Хоча, якщо поглянути на час, що витрачається для здійснення дослідження, то найтривалішим виявиться процес моделювання (у разі відсутності потрібної моделі).		
Конкретність	Найконкретніший метод	Конкретність розуміється як точка зору самого дослідника – велика міра суб'єктивності.	
Можливість довільної інтерпретації	Не залишає місця для довільної інтерпретації, моделі здатні одночасно задати ті межі, в яких повинен проводитися розгляд та в яких має здійснюватися конкретна діяльність політика чи політичної сили.	Довільна інтерпретація, конкретний погляд дослідника, велика міра суб'єктивності.	
Враховання раціонального/іrrраціонального	Враховують як раціональний, так і іrrраціональний чинники	Спираються скоріше на раціональне, ніж на іrrраціональне	Виходить із іrrраціональних чинників
Враховання побічних факторів	Враховуються, але не в усіх випадках	Враховуються	Враховуються
Дія в ситуації невизначеності	Найефективніший спосіб, що є дієвим в ситуації невизначеності – теорія ігор (один з видів моделювання)	Ситуація невизначеності передбачає відсутність інформації або недостатній її обсяг, що практично унеможлиблює застосування якісних методик	
Спрямованість в майбутнє	Моделювання – єдиний на сьогодні систематизований спосіб побачити варіанти майбутнього і визначити потенційні наслідки альтернативних рішень, що дозволяє їх об'єктивно порівнювати	Можуть висловлюватися лише здогадки та припущення щодо майбутнього протікання процесів чи поведінки політичних суб'єктів. Адже неможливо спостерігати явище, яке ще не існує і може бути ніколи не відбудеться	
Продуктивність	На думку автора – найпродуктивніший, адже дозволяє використовувати уже створені моделі для подібних ситуацій, що не несе за собою ніяких затрат	Достатньою мірою продуктивний, але попри це потребує нових затрат на нове дослідження, відсутні "напрацьовані" моделі, адже носить суто індивідуальний, творчий характер.	

Так, моделювання як метод прийняття політичних рішень володіє такими важливими характеристиками (що нейтралізують загрози, пов'язані із підготовкою та ухваленням політичних рішень):

- 1) дешевизна;
- 2) спрямованість в майбутнє;
- 3) ефективність в ситуації невизначеності (теорія ігор);
- 4) врахування як раціонального, так і ірраціонального чинників (теорія ігор);
- 5) висока продуктивність;
- 6) конкретність.

Як бачимо, моделювання відповідає більшості вимог до ефективного методу прийняття політичних рішень, тому можна без вагань назвати його ефективним методом прийняття політичних рішень.

Висновки. Ухвалення науково обґрунтованого рішення стає проблематичним при високому ступені невизначеності умов реалізації науково-дослідницької програми.

Оснoву невизначеності складає неповнота або неточність інформації про умови реалізації рішення, його складових частин, а також відсутність відомостей про можливі результати таких рішень і пов'язані з ними витрати.

Дана схема описує механізм прийняття рішення, але не розкриває його якісних характеристик. Річ у тому, що особи, які ухвалюють рішення, можуть приділяти різну увагу тому або іншому етапу ухвалення рішень. Багато в чому це пов'язано з часто присутнім під час ухвалення політичних рішень чинником ресурсних обмежень. Наприклад, в умовах невизначеності, пов'язаних з браком потрібної інформації, скрутно провести якісний аналіз ситуації, а також реалізувати прогностичні елементи, що присутні в моделі ухвалення рішень. На якість аналізу, прогнозу розвитку ситуації і вироблення альтернативних варіантів вирішення проблеми неминуче вплинуть і обмеження по часу – цей фактор обов'язково приведе до спроби “заощадити” на кожному з етапів ухвалення рішення. Аналогічним чином відіб'ється на якості рішень і обмеженість в інших видах ресурсів – фінансовому, організаційному і так далі.

У ситуації ресурсних обмежень особи, приймаючі рішення, зазвичай прагнуть спростити процедуру ухвалення рішення, що досягається шляхом свідомого збільшення в своїй свідомості привабливості якого-небудь одного з альтернативних варіантів рішення, вибраного інтуїтивно, і одночасного заниження позитивних сторін інших можливих рішень [7].

Політик при цьому може перебільшувати можливість корекції обраного ним рішення в процесі реалізації; може переконати себе в тому, що якщо результатом рішення виявляться негативні наслідки в найближчому майбутньому, то в довгостроковому періоді ефект від нього буде виключно позитивним; може запевнити себе, що якщо рішення все ж таки провалиться, то це не спричинить наслідків, що далеко йдуть, у тому числі і для нього самого, але якщо він зробить інший вибір, то у разі невдачі відповідати доведеться йому особисто. Все це робить ситуацію вибору комфортнішою з психологічної точки зору, проте не позбавляє від можливих помилок. Інтуїція, з одного боку, є достатньо важливою якістю для політика, але, з іншого боку, не варто переоцінювати її значення.

Подолання невизначеності можливе під час вступу додаткової інформації, а також її послідовній структуризації. В умовах невизначеності і високої ризикованості найдоцільніше використовувати при ухваленні рішення теорію ігор, що є ключовим методологічним інструментом інституційного підходу. Теорія ігор є математичним перекладенням проблеми вирішення конфліктних ситуацій і виходить з передумови про множинність рівноімовірних результатів у вирішенні таких ситуацій.

Методологічний сенс теорії ігор перебуває в глибокій опозиції до моделі раціонального вибору, котрий сформував основи класичної економічної теорії. Теорія неповної раціональності Р. Саймона, яка представляє один з полюсів цієї опозиції, звертає увагу на те, що при виборі варіантів рішення необхідно враховувати не тільки інформаційні витрати, але і когнітивні обмеження, пов'язані з можливою нездатністю індивіда оптимальним чином обробити зібрану для ухвалення рішення інформацію.

Тому здійснення вибору, відповідно до теорії неповніше за раціональність, проводиться не на основі принципу оптимізації, а на основі принципу задовільності.

Іншою обставиною, що свідчить на користь використання теорії ігор в ухваленні рішень, є наявність декількох критеріїв ефективності, а також участь в процесі ухвалення рішення декількох суб'єктів.

Ухвалення рішень на основі сегментарного підходу може бути здійснене за допомогою матриці результатів, що розподіляє результати взаємодії стратегій, як мінімум між двома учасниками досліджуваного процесу.

Перспективи подальших розвідок. Запропоновані положення можуть бути використані в майбутньому для формування певних практичних алгоритмів прийняття політичних рішень, що забезпечать високий рівень ефективності прийнятих рішень.

Список літератури

1. Ахременко А. С. Сценариотехника в аналитическом обеспечении процедуры принятия политических решений // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12. – 1997. № 5. – С. 97–99.
2. Веймар Д. Л., Вайнінг Е. Р. Аналіз політики: Концепції і практика / Пер. з англ. Іван Дзюб, Анатолій Олійник; Наук. ред. О. Кілієвич. – К. : Видавництво Соломії Павличко “Основи”, 2000. – 654 с.
3. Корнієнко В. О., Денисюк С. Г., Шиян А. А. Математичне моделювання технологій майбутніх президентських виборів в Україні: методологічні основи та вплив існуючого розкладу сил // Політологічний вісник. – № 31. – С. 211–221.
4. Липсет С. М. и др. Сравнительный анализ социальных условий, необходимых для становления демократии // Международный журнал социальных наук. – 1993. – № 3. – С. 5–34.
5. Мангейм Дж. Б., Рич Р. К. Политология. Методы исследования: Пер. с англ. / Предисл. А. К. Соколова. – М. : Издательство “Весь Мир”, 1997. – 544 с.
6. Політичний енциклопедичний словник. – К. : Генза, 2004. – 736 с.
7. Рой О. М. Исследования социально-экономических и политических процессов. – СПб. : Питер, 2004. – 364 с.

ВИЗНАЧЕННЯ НОВИХ ПРІОРИТЕТІВ ДЕРЖАВНОЇ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ЯК УМОВА ЇЇ ОПТИМІЗАЦІЇ

М. Калина,

здобувач Національної академії державного управління при Президентові України

Постановка проблеми. Оптимізація державної політики передбачає визначення її пріоритетів. При цьому важливо підкреслити, що пріоритети державної політики мають коригуватися з часом відповідно до ситуації, що складається, та успіхів, яких вже досягнуто, а також нових викликів і проблем.

Характерним є те, що у нормативно-правових актах України пріоритети державної євроінтеграційної політики визначені недостатньо. Жоден чинний нормативний документ не дає переліку пріоритетів державної євроінтеграційної політики України на найближчі принаймні п'ять років, який би складався з 8–15 пунктів. Саме тому стає актуальною потреба у науковому аналізі та обґрунтуванні пріоритетів державної євроінтеграційної політики України. Мова йде про такі напрями інтеграційного процесу, досягнення успіху в яких приведе до прогресу по усіх інших напрямках.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з теми. Серед наукових досліджень, присвячених комплексу питань формування, реалізації та оцінки державної політики і державного управління у певній сфері суспільного життя слід відмітити праці В. Д. Бакуменка, О. Л. Валевського, В. П. Горбатенка, В. А. Козбаненка, Н. Р. Нижник, В. А. Ребкала, І. В. Розпутенка, В. Є. Романова, В. В. Тертички, В. В. Токовенко та інших.

Окремі проблемні питання курсу України на євроінтеграцію розглядають у своїх роботах такі автори: М. Б. Басараб, С. Д. Василенко, О. С. Власюк, А. С. Гальчинський, Н. А. Гнидюк, В. П. Горбулін, І. А. Грицяк, О. П. Дергачов, О. О. Ковальова, В. І. Муравйов, Г. М. Немиря, П. М. Рудяков, Л. Д. Чекаленко, Г. М. Яворська та багато інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Аналіз наукових праць у сфері європейської інтеграції та державного управління засвідчує, що на даному етапі розвитку цього напрямку державної політики необхідне визначення, наукове обґрунтування та уточнення нових пріоритетів євроінтеграційної політики України.

Тому метою цієї статті є формулювання та обґрунтування авторського бачення пріоритетів державної євроінтеграційної політики України, які можуть слугувати її оптимізації.

Виклад матеріалу. Попри те, що нормативно-правові акти України не містять адекватного переліку пріоритетів державної євроінтеграційної політики, не можна стверджувати, що у нормативно-правовій базі немає вказівок на те, що в нашій державі може вважатися її пріоритетами.

У Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу, затвердженій Указом Президента України від 11 червня 1998 року № 615/98, зазначено: „Стратегія

інтеграції України до ЄС визначає основні пріоритети діяльності органів виконавчої влади на період до 2007 року, протягом якого мають бути створені передумови, необхідні для набуття Україною повноправного членства в Європейському Союзі” [9]. Отже, визначено термін (який вже сплив), і йдеться про пріоритети діяльності, які можна було вважати пріоритетами політики.

Втім, визначення пріоритетів євроінтеграції України у зазначеній Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу співпадає з визначенням напрямів інтеграційного процесу, адже, після процитованої вище фрази щодо пріоритетів діяльності, далі в тексті цього документа немає словосполучення „пріоритети діяльності” або „пріоритети стратегії євроінтеграції”.

Водночас для дослідження можливостей оптимізації державної євроінтеграційної політики України важливо відокремити поняття напрямів інтеграції від пріоритетів політики. Загалом політичні пріоритети визначаються як „перевага одних інтересів, цінностей над іншими при прийнятті політичного рішення, визначенні цілей (або мети) політичного товариства” [6, с. 286]. Таким чином, якщо напрями інтеграційного процесу охоплюють майже весь зміст цієї політики та характеризують її у всій повноті, то пріоритет – це перевага, те, що може бути висунуте на чільне місце поряд з іншими напрямками і завданнями, які, в свою чергу, теж є важливими і необхідними.

Широко висвітлюються різноманітні пріоритети у Програмі інтеграції України до Європейського Союзу, затвердженій Указом Президента України № 1072/2000. Але й тут не можна знайти кількох пріоритетів державної євроінтеграційної політики України, які б могли стати основою для її оптимізації. Зазначена Програма містить 140 розділів, і кожен з них визначає пріоритети як короткострокові, так і середньо-, і довгострокові [7].

Таким чином, ані Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу, ані Програма інтеграції України до Європейського Союзу не можуть слугувати джерелом визначення пріоритетів державної євроінтеграційної політики навіть на той період, на який вони розраховані (до 2007 року), не кажучи вже про майбутнє.

Проте існує інший документ, який визначає один з пріоритетів державної євроінтеграційної політики України. У Законі України “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” зазначено: „Адаптація законодавства України до законодавства ЄС є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу, що в свою чергу є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики” [2].

Подальше з'ясування питання відносно визначення пріоритетів державної євроінтеграційної політики України вимагає наведення кількох прикладів. Наприклад, економічний розвиток був і залишиться однією з найважливіших передумов досягнення Україною стандартів Євросоюзу, однак роль держави у розвитку ринкової економіки не є єдиною і вирішальною (хоча і є значною). На розвиток економіки впливає багато об'єктивних і суб'єктивних чинників. Інший приклад – зміцнення і консолідація демократії та величезний комплекс питань, з цим пов'язаний, – теж складне явище, яке має відношення до політичної культури, політичних традицій, впливу політичних традицій минулого. Остаточний результат у цій сфері, який зможе гарантувати досягнення відповідності першому блоку копенгагенських критеріїв, не

повністю залежить від діяльності суб'єктів державної євроінтеграційної політики України, натомість потребує взаємодії держави і суспільства.

На відміну від вищезгаданих сфер, адаптація законодавства України до законодавства ЄС хоч і є складним завданням, але залежить тільки від зусиль органів державної влади, тому цьому напрямку слід приділяти особливу увагу, і його абсолютно справедливо можна назвати пріоритетним.

Великі обсяги перетворень у законодавчій сфері на одному з етапів були досить складною проблемою євроінтеграційної політики для держав, що приєдналися до ЄС у минулі роки. Дослідники констатують, що у процесі гармонізації країни-кандидати зіштовхнулися із численними проблемами, причому досить унікальними. Однак спільним було те, що відповідні держави мали виробити парламентську процедуру для гармонізації, визначити міністерство, яке б відповідало за координування діяльності різних міністерств, та міністерство, яке мало подавати до парламенту проект закону щодо впровадження відповідної директиви ЄС до національного законодавства [3, с. 60].

Проблема адаптації законодавства постала перед Україною з самого початку впровадження державної євроінтеграційної політики: у 1999 році з'явилася Постанова Кабінету Міністрів України "Про концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу", пізніше були прийняті Закони України „Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” та “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу”.

Слід зазначити, що сам Європейський Союз не залишився осторонь процесу гармонізації, створивши Українсько-європейський консультативний центр з питань законодавства (UEPLAC), який розпочав свою роботу в травні 1997 року і надає допомогу Верховній Раді України, Секретаріату Президента, Кабінету Міністрів України у даній сфері. Щоправда, ця ініціатива ЄС спрямована тільки на виконання положень Угоди про партнерство і співробітництво, а зовсім не з огляду на можливість набуття Україною повноправного членства в ЄС.

Українські фахівці відмічають недостатню ефективність проектів технічної допомоги у сфері адаптації, які працюють в Україні. Безумовно, технічна допомога, що надають Україні міжнародні організації та країни-донори, сприяє реалізації стратегічного курсу нашої держави на європейську інтеграцію, однак недостатньо пристосована до українських реалій, через що результати їх діяльності не в повному обсязі виправдовують сподівання та кошти, витрачені на їх фінансування. Попри всю важливість порушеної проблеми, основний тягар адаптації лежатиме на українських інституціях – головним чином, на органах державної влади та відповідних урядових установах [4].

Гармонізація законодавства України із правом ЄС є однією з найважливіших передумов успішного завершення проведення євроінтеграційної політики. За висловом українського вченого В. І. Муравйова, гармонізація законодавства “створює необхідні передумови для переходу до наступних стадій інтеграції, включаючи членство України в ЄС” [5, с. 16].

Таким чином, можна відзначити, що в Україні приділяється достатня увага питанням адаптації національного законодавства до європейського, однак

допомога з боку Євросоюзу у цьому питанні є недостатньою. Попри досягнуті успіхи, залишається великий простір для подальшої роботи, інтенсифікація якої необхідна, тому що прогрес у даній сфері залежить виключно від дій суб'єктів державної євроінтеграційної політики України і може дати поштовх для розвитку інших напрямів інтеграційного процесу.

Іншим таким пріоритетним напрямом може стати підвищення рівня суспільної підтримки євроінтеграційної політики.

Наприклад, М. Б. Басараб виділив кілька напрямів діяльності, які можуть сприяти більш швидкому зближенню України з Євросоюзом, і одним з них є підготовка українського суспільства до нових умов, зокрема шляхом інформування громадськості, адже без її підтримки усі зусилля будуть марними [1, с. 211]. Мається на увазі, що будь-які зусилля держави у напрямку досягнення відповідності стандартам та критеріям членства в Євросоюзі не дадуть бажаного результату та не зможуть мобілізувати необхідних ресурсів без адекватного рівня підтримки з боку суспільства.

Необхідно відзначити, що вища ланка управління державною євроінтеграційною політикою демонструє останнім часом значну увагу до питань інформування громадськості щодо європейської інтеграції. Було задекларовано, що однією з основ державної політики інтеграції України до ЄС та формування нової політики ЄС щодо України є інформування населення про історію ЄС, економічне співробітництво з державами-членами ЄС, стандарти життя в європейських державах, правовий та соціальний захист населення [8].

Необхідність посилення роботи з інформування громадськості про європейську інтеграцію України постала вже давно. Одразу після проголошення мети – набуття членства у Євросоюзі – слід було розробити довготермінову та добре обґрунтовану стратегію інформування громадськості про євроінтеграційну політику.

Водночас не варто обмежуватися лише інформуванням громадськості, попри все його важливе значення для реалізації державної євроінтеграційної політики. Доцільно було б підсилити освітню складову інформування громадськості щодо переваг європейської інтеграції України. Наприклад, збільшити наголос на вивченні у навчальних закладах явища глобалізації, її значення, умов та наслідків для життя держав, народів та навіть окремих людей. Враховуючи той факт, що одне з центральних місць у підходах до вирішення проблем глобалізації посідають спроби розроблення концепцій наднаціональних регіональних утворень, які поступово перебиратимуть на себе частину функцій держави, то молодь буде частіше замислюватися над проблемами майбутнього нашої держави і підходити до цього більш широко.

Таким чином, буде досягнутий більш глибокий вплив на настрої та вподобання громадян, оскільки „сутність політичного і адміністративно-державного управління остаточною своїм підсумком має цілеспрямовану зміну поведінки численних груп своїх громадян” [10, с. 203]. Це, власне, й має бути одним з пріоритетів державної євроінтеграційної політики України – вплив на поведінку та політичну свідомість громадян з метою підтримки цієї політики.

Зміни у масовій політичній свідомості можливі внаслідок кількох груп причин. В першу чергу – це об'єктивний процес розвитку суспільства та його політичної

сфери, що може спричинити зміни й у політичній свідомості, культурі тощо внаслідок цілеспрямованих дій держави. Це той вплив на поведінковий ефект, який може бути досягнутий через формування рис політичної свідомості.

Слід наголосити, що ті ресурси, які можуть бути витрачені на підвищення суспільної підтримки державної євроінтеграційної політики України, будуть надалі відтворені та принесуть необхідні результати, оскільки позитивне ставлення громадян до реалізації державної політики сприятиме підвищенню її ефективності та мобілізації додаткових ресурсів.

Сприйняття євроінтеграції України та рівень її підтримки має змінитися не лише всередині нашої держави, але й в країнах ЄС, тому одним з пріоритетів цієї політики може бути визнано зміну іміджу України в Європі.

Криза розвитку європейської інтеграції чи криза легітимності ЄС, як її часто називають, також впливає на завдання щодо оптимізації цієї політики. Як зазначають західноєвропейські вчені, провал конституції ЄС на референдумі у Франції та Нідерландах – це вияв давньої проблеми віддаленості структур ЄС від громадян, браку демократичності його функціонування, забюрократизованості, від чого у пересічних громадян держав Євросоюзу вже тривалий час наявне відчуття того, що їх думка та голос не мають жодного значення в розвитку Європейської інтеграції, а вони самі – лише сліпий об'єкт в європейській політиці [12, с. 7]. Виходячи з цього, зрозуміло, що Євросоюз буде шукати вихід з власної кризи легітимності у наближенні до громадян, у залученні структур громадянського суспільства до ухвалення рішень.

Дійсно, всередині ЄС триває процес наближення прийняття найважливіших рішень безпосередньо до громадян Союзу. Європейська Комісія розробила так званий План Д (Демократія, діалог та дебати), який передбачає побудову суспільної довіри до Європейського Союзу як до політичної системи, причому ця стратегія не буде вулицею з одностороннім рухом, тобто лише з Брюсселя, навпаки, очікується отримання зворотних сигналів від суспільства щодо економічної, соціальної моделі розвитку, ролі Європи у світі, кордонів ЄС та майбутніх планів розширення [11, с. 3]. Отже, перспективи демократизації управління процесами європейської інтеграції ставлять на порядок денний євроінтеграційної політики завдання зміни іміджу нашої держави не тільки і не стільки серед урядовців та науковців, скільки серед пересічних громадян, тобто населення Євросоюзу.

Залучення України до тих процесів, що відбуваються всередині Європейського Союзу, може бути вагомим чинником просування державної євроінтеграційної політики нашої держави. Однак на відміну від держав ЦСЄ, які вже набули повноправного членства в ЄС, по відношенню до України відсутні тенденції щодо її запрошення до участі у діалозі на рівні ЄС.

Тому доцільно розробити систему заходів та спрямувати додаткові зусилля і ресурси на інформування європейської громадськості про дійсну ситуацію в Україні. Такі заходи матимуть на меті ближче знайомство громадян ЄС з економічним розвитком України, політичним життям, культурою та історією нашої держави, а також її євроінтеграційною політикою, що має сприяти не тільки підвищенню

обізнаності європейців про життя України, але й утвердженню ідеї про те, що Україна у політичному, культурному та історичному сенсі належить до Європи.

Висновки

1. Чинні нормативно-правові акти у сфері євроінтеграції України не дають переліку з кількох напрямів державної євроінтеграційної політики, яким надається пріоритетний характер. Отже, необхідно виділити та обґрунтувати кілька напрямів або сфер, досягнення успіхів у яких сприятиме прогресу в інших напрямках інтеграційного процесу. Їм слід надати перевагу та визначити як пріоритетні, не зменшуючи при цьому важливості усіх інших напрямів інтеграційного процесу.

2. Доведено, що такими пріоритетами мають бути:

– адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу оскільки з одного боку, цей напрям є одним з найскладніших та трудомістких, з іншого – успіх у цій сфері залежить лише від діяльності суб'єктів державної євроінтеграційної політики України і майже не зазнає впливу інших чинників об'єктивного чи суб'єктивного характеру, а тому не зустрине додаткових перепон на своєму шляху;

– підвищення рівня суспільної підтримки курсу України на європейську інтеграцію шляхом інформування громадськості, ряд інших цілеспрямованих кроків, в результаті чого має бути сформована стійка проєвропейськи налаштована більшість громадян України;

– сприяння позитивним змінам іміджу України в Європі. Сучасні тенденції розвитку Європейського Союзу, існуючі концепції наближення ЄС до громадян, залучення громадян до прийняття важливих рішень з приводу майбутнього інтеграційного утворення зумовлюють необхідність спрямовувати додаткові зусилля на інформування європейської громадськості щодо України, її євроінтеграційної політики, економічного розвитку, політичного життя, культури та історії.

Перспективи подальших досліджень даної теми. Реалізація державної євроінтеграційної політики України актуалізує аналіз її особливостей, суперечностей, шляхів оптимізації. Перспективними є дослідження вдосконалення державного управління у сфері євроінтеграції України.

Список літератури

1. *Басараб М. Б.* З досвіду євроінтеграції Польщі // Стратегічна панорама. – 2003. – № 1. – С. 206–211.

2. Закон України “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” № 1629-IV // Урядовий кур'єр. – 20.04.2004. – № 74.

3. *Кушель Г.-Д.* Гармонізація законодавства: досвід держав – членів ЄС і країн Східної та Центральної Європи Союзу // Законотворчість. Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним та європейським правом: збірник науково-практичних матеріалів. – К., 2005. – Вип. 4. – С. 59–61.

4. *Мармазов В., Друзенко Г.* Адаптація законодавства до стандартів ЄС: підсумки п'ятирічного шляху // Урядовий кур'єр. – 11.12.2003.

5. *Муравйов В. І.* Гармонізація законодавства як феномен європейської інтеграції // Український правовий часопис / Українсько-європейський консультативний центр з питань законодавства. – К., 2003. – Вип. № 2 (7). – С. 3–23.

6. Політологічний енциклопедичний словник: Навч. посібник для студентів вищ. навч. закладів. – К. : Генеза, 1997. – 400 с.

7. Програма інтеграції України до Європейського Союзу, затверджена Указом Президента України № 1072/2000.

8. Розпорядження Кабінету Міністрів України „Про схвалення Концепції Державної цільової програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2008–2011 роки” № 569-р // Офіційний вісник України. – 06.08.2007. – № 55. – С. 61, ст. 2232.

9. Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу, затверджена Указом Президента України від 11 червня 1998 року № 615/98 // Урядовий кур'єр. – 18.06.98.

10. *Токовенко В. В.* Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії : Моногр. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 256 с.

11. *Bauer M., Metz A., Seeger S.* Der Plan D der Europäischen Kommission und die Reflexionsphase zur Verfassung und Zukunft der Europäischen Union // Bertelsmann Forschungsgruppe Politik. C·A·P Aktuell, München, 2005. – № 3.

12. *Thalmaier, Bettina.* Partizipation und Politisierung als Antwort auf die Akzeptanz- und Legitimationskrise der Europäischen Union // C·A·P Analyse 2006, Ausgabe 1.

РЕГІОНАЛЬНІ ЕЛІТИ ЯК ЧИННИК ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ СКЛАДОВОЇ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

А. Шерстобаєв,

*магістр державного управління, аспірант Національної академії державного управління
при Президентові України*

Постановка проблеми. Першочерговим завданням для держави, особливо в умовах посткомуністичного реформування соціуму, є формування еліти, її дбайливе “випестування” в умовах динамічно змінних соціальних трансформацій. Навіть за сприятливих умов (стабільний розвиток суспільства, відсутність зовнішніх та внутрішніх загроз, наявність певних традицій на кшталт наявності аристократичного прошарку, навіть якщо вона не відіграє провідну роль у соціумі) такий процес може тривати не одне десятиріччя. Радикальні (і політичні, і економічні) зміни останнім часом у нашій державі, які багато політологів називають революційними, неминуче потребують зміни політичної еліти. Однак формування регіональної політичної еліти – процес не менш цікавий і значимий у розвитку державотворення, ніж формування загальнонаціональної еліти. Хоч регіональна політична еліта не завжди є повноправною складовою державної еліти (а якщо і є, то цей етап досить швидкоплинний), а все ж її можна вважати тією основою, на якій остання базується і з якої вона власне і виходить. Тому вважаємо за доцільне проаналізувати взаємний вплив регіональних та національних еліт у контексті їх онтогенезу.

Об’єктом дослідження є національні та регіональні управлінсько-політичні еліти.

Предметом дослідження є механізми формування регіональних політичних еліт у їх взаємодії із національною елітою як чинник формування політичної складової регіонального управління.

Метою даної статті є дослідження взаємного впливу національних та регіональних еліт у контексті регіонального управління.

Гіпотеза даного дослідження пропонується така: регіональні політичні еліти здатні не лише формувати політичну складову регіонального управління, а й суттєво (у досить широких лімітаціях) впливати на загальнонаціональну політику.

Методи, що використовувалися в цьому дослідженні, такі: статистичний аналіз, порівняльний метод, історичний аналіз, синтез, індукція та дедукція.

Проблему еліти розглядали такі зарубіжні вчені, як В. Парето, Г. Моска, К. Мангейм, Р. Міхельс, Х. Ортега-і-Гасет, М. Вебер, Г. Лебон, А. Тойнбі, Р. Міллс, Р. Арон, Д. Белл, Г. Лассуел, Т. Карлейль, Р. Емерсон, С. Московічі та інші, а також вітчизняні науковці: А. І. Данилюк, А. А. Кавалеров, С. М. Катаєв, Б. Л. Кухта,

С. М. Наумкіна, С. А. Чукут та інш. Питання державотворення (як головної умови процесу становлення та розвитку політико-управлінської еліти) в системі наук з державного управління розглядали В. Д. Бакуменко, В. М. Князев, Ю. О. Куц, В. І. Луговий, Н. Р. Нижник, О. Ю. Оболенський, І. В. Розпутенко та багато інш. Проблема становлення та розвитку політико-управлінської еліти так чи інакше висвітлювалася в дослідженнях М. В. Афанасьєва, Е. О. Афоніна, Г. К. Ашина, С. Т. Наумкіної, І. Ф. Куколева, В. І. Куценка, О. В. Лазоренка, О. О. Лазоренка, Л. С. Мандзій та ін. Проте безпосередньо управлінські аспекти елітних відносин розглядаються в небагатьох працях. Серед них варто відзначити роботи М. І. Пірен, В. В. Токовенко, С. М. Серьогіна та інш.

Один із авторів теорії еліт італійський соціолог В. Парето вважав, що людське суспільство не є гомогенним, люди відмінні один від одного фізично, морально й інтелектуально. Тобто в суспільстві одні люди є більш здібні, ніж інші. Власне саме їх і називають елітою. Критерій приналежності до еліти залежить від здібностей у тій чи іншій сфері людської діяльності. Ідеї В. Парето щодо циркуляції еліт в історії були творчо використані в політичній концепції українського мислителя В. К. Липинського, на думку якого процес безперервного відновлення аристократії є характерною рисою історії різних часів і народів. Еліта – це те, що відбирається, формується з певною метою, при цьому потребує таких факторів, як стратегічне завдання, що висувається перед нею, визначена система підготовки [7, с. 36].

На всіх історичних етапах розвитку людства виділялися привілейовані меншості, соціальні спільності, які були панівними в суспільстві. Характерна ознака такої соціальної спільності – безпосередня участь у прийнятті й реалізації важливих рішень. З точки зору російської дослідниці О. В. Гаман-Голутвіної, у сучасній науковій літературі склалися три головних підходи щодо трактування поняття “політична еліта”, а саме:

- позиційний, який встановлює ступінь політичного впливу тієї чи іншої особи, виходячи з позиції в системі влади (до еліти, відповідно до такого підходу, належать передусім члени уряду, парламенту та ін.);

- репутаційний, оснований на виявленні рейтингу політика завдяки експертним оцінкам;

- природжений або такий, що базується на уроджених здібностях політика до прийняття стратегічних (політичних) рішень [4, с. 8].

Найбільш поширений у науковій літературі третій підхід, згідно з яким до політичної еліти належать особи, які приймають стратегічно важливі рішення в управлінні суспільством. Таким чином, політична еліта здійснює насамперед політичне управління суспільством. Тому політичне управління є найбільш суттєвою функцією політичної еліти. У своїй сукупності політична еліта забезпечує цілісність влади в суспільстві. Саме ця особливість робить необхідним виділення політико-управлінської діяльності як самостійної функції політичної еліти.

У контексті наведеної проблематики нас цікавитиме визначення поняття “політико-управлінська еліта”, її особливі якості та ступінь сформованості. Для посттоталітарних суспільств дослідження явищ політико-управлінської еліти є вкрай важливими. В умовах державного соціалізму партійна та державна бюрократія монополізували доступ до ресурсів влади і розподілу власності, права на прийняття

стратегічних рішень, участі у прийнятті й виконанні рішень, пов'язаних з використанням державної влади чи впливом на неї.

На наш погляд, найбільш змістовною дефініцією терміна “політико-управлінська еліта” є така: це чиновники (в широкому сенсі цього слова) вищої ланки, які володіють формальною владою в організаціях та громадсько-політичних інститутах, займаються політичним управлінням і встановлюють правила організації життя в суспільстві.

Отже, сучасна політична наука висунула багато різних, часто протилежних за теоретичним підґрунтям інтерпретацій поняття політичної еліти. Визначено основні напрями обґрунтування феномену еліти: ірраціональний (підхід, що застосовується у філософських науках), харизматичний, біологічний, психологічний, технократичний та історичний. Однак практично всі дослідники під елітою розуміють порівняно невеликі групи вибраних осіб, яким або притаманні сильна воля та глибокі знання, або вони обіймають керівну посаду в політичній, економічній, військовій чи духовній сферах, чи поєднують обидві риси. Це групи, що, як правило, мають вищий соціальний статус, певну єдність інтересів і цілей, а також чималі офіційні повноваження, можуть контролювати діяльність ключових інститутів суспільства [1, с. 3].

Проблематика формування еліти нації, яка протягом століть не мала своєї державності, є найактуальнішою. Прагнення до ієрархії – природна властивість людини, неможливо довести, що люди народжуються з однаковими здібностями (хоча задатки в переважній більшості людей дійсно однакові). За вченням Г. С. Сковороди, існує “нерівна рівність”: фонтан мудрості наповнює всі посудини вщерть, але містять вони різну кількість цієї рідини, оскільки мають неоднаковий розмір – рівність полягає в тому, що всі наповнені до краю...” [3, с. 17].

Україна впродовж віків була позбавлена можливості формувати власну національну еліту. Навпаки, щоб підкорити народ, треба було швидше знищити носіїв державницького мислення. Периферійна функція України як суб'єкта господарювання і державотворення була вигідна імперським владним структурам. Постійний відбір керівників з “надійних” людей, інтенсивний імпорт з-за меж України “незалежних” фахівців, посилення випускників вузів України у віддалені краї, фізичне знищення “неблагонадійних” – все це призвело до кризи. Для того, щоб зрозуміти роль національної еліти у формуванні держави та творенні ідеї державності, звернемося до історичних фактів.

У Стародавньому Сході, а також у часи Середньовіччя, належність до еліти зумовлювалася соціальним становищем: сам факт народження людини в знатній сім'ї надавав їй привілеї. Така еліта була замкнутою групою і не піддавалася зовнішнім впливам. У буржуазному суспільстві, в якому були скасовані феодальні привілеї, замість родових еліт з'явилися фінансово-промислові олігархії, які володіли матеріальними благами та управляли людськими ресурсами. У сучасному суспільстві до еліти належать люди, які володіють не тільки грошима, а й безліччю інших якостей. Правила жорстокої конкуренції передбачають вступ або вихід з еліти залежно від успіху або поразки кожного незалежно від його соціального походження і багатства. В умовах конкуренції зростає попит на людей, які мають перевагу над іншими у професіоналізмі, інтелекті, моральних чеснотах, соціальній

активності. Соціальне походження і в сучасних умовах відіграє важливу роль у процесі формування еліти, оскільки забезпечує сприятливі умови для набуття елітарних рис, необхідних для здобуття успіху в конкурентній боротьбі.

Окрім того, є й певні традиції, у тому числі національні. Наприклад, українці пояснювали всі суспільні і багато особистих бід відсутністю державності (і, як наслідок, слабкістю національної еліти), з їх здобуттям пов'язували надії на краще життя.

У другій половині XIX ст. виникли соціально-економічні передумови для національного відродження. Почалося стрімке зростання промисловості, торгівлі, культури. Проте певні особливості економічного і політичного розвитку призводили до надзвичайного звуження тих верств, з яких виходили керівники національно-визвольного руху [3, с. 20]. Зокрема, в Україні так і не виникло капіталу, який був би українським не лише за походженням, але й за економічним інтересом [3, с. 22].

У більшості міст України переважало російське, єврейське, польське населення (наслідок цілеспрямованої державної політики), яке мало російську національну свідомість. Національна ж українська культура збереглася по селах. Проте надзвичайно низький культурний рівень мешканців сіл, важке економічне становище призводили до того, що селяни цікавилися здебільшого проблемами матеріального існування, а вже потім – національного відродження.

Через це більшість керівників національно-визвольного руху були за своїм соціальним походженням письменниками, театральними діячами, у минулому – вчителями, тобто діячами культури. Думаємо, що спільно з іншими причинами це призвело до трагічного результату української революції 1917–1921 рр. [1, с. 4].

Здобувши владу, вони не зуміли її втримати. Відсутність політичного досвіду, уміння бачити ситуацію масштабно завадили організувати чітку систему влади, визначити пріоритети державної діяльності. Часто емоції брали гору над державотворчим глуздом. Все це негативно позначилося на авторитеті молодій держави, яка не могла вистояти без загальногромадянської підтримки [2, с. 116].

Водночас національна еліта не виникає і не формується сама по собі. Вона базується на певних традиціях, засадах, які, у свою чергу, мають власну “точку виникнення”. Варто зазначити, що територіально ця точка має певні, чітко окреслені як територіально-географічні кордони, так і часові. Аналогом може бути виникнення мови як розвиток певного наріччя чи діалекту (наприклад, сучасна українська оформилася на основі середньонаддніпрянських говірок, завдяки творам І. П. Котляревського та Т. Г. Шевченка).

Регіональний елітаризм є явищем, що недавно досліджується вітчизняними вченими. Тривалий час дана тематика сором'язливо замовчувалася. Причин цього декілька.

Перша з них полягає в небажанні української влади визнавати невдалими результати експериментів з демократизації в минулому. У суспільстві ще досить свіжі спогади про президента Криму та його соратників-сепаратистів. Зважаючи, що окремі сусідні країни доклали рук до розкачування цієї ситуації, тема неприваблива.

Друга причина впливає із сьогодення. Безвідповідальність окремих політиків, їх небажання і невміння досягати консенсусу призводить до поділу країни по лінії Дніпра, зовсім як у часи Руїни.

Третя причина – загальнокультурного характеру вітчизняних політиків. Формуючи різні вектори розвитку держави в майбутньому, вони забувають про найголовніший вектор – український. Визнання свого регіоналізму стає підставою не для підтримки електоратом, а звинувачень у “регіональній корисливості”, “регіональній зашореності”.

Із цього випливає, що вітчизняний політикум, а за ним і управлінці сприймають регіональну елітизацію як регіоналізацію національної еліти. Розшифруємо цю тезу.

Тривалий час приналежність до тієї чи іншої території, регіону було само по собі доброю кар’єрною рекомендацією. Мітка “дніпропетровського” в часи керівництва Л. І. Брежнєва була за щастя. Причини цього є достатньо зрозумілими і певним чином сприйнятними. Спільна ментальність, регіональна говірка, загальні спогади, досвід попередньої роботи формували у тогочасної державної еліти те, що зараз ми називаємо “командний дух”. По суті це відчуття близькості, спільності.

Не варто також забувати, що за часів існування радянської системи управління українська регіональна номенклатурна еліта була одним із вагомих джерел формування владної еліти союзного масштабу. У 1961 р. кількість представників України у складі ЦК КПРС становила 20%, четверо з одинадцяти членів Політбюро ЦК КПРС були вихідцями з України. Тому певні традиції в цих питаннях в українців наявні.

Водночас, негативних моментів у таких процесах було достатньо. Перш за все – це неадекватність професійної оцінки людини, яка замінювалася параметром “свій – чужий”. Окрім того, регіональна еліта, яка виходить на загальнонаціональний рівень, швидко (за історичними мірками) сходить з політичної арени. Політикум, уподібнюючись біологічній системі, позбавляється від застарілих елементів не тому, що вони недієздатні, а тому, що час їх відторгнути. Таким чином, при аналізі онтогенезу регіональних еліт слід відштовхуватися від загальнодержавного, національного рівня, йти від загального до конкретного. Тому у вітчизняній політиці, особливо останніх років, склалась традиція звинувачувати прихильників регіоналізації влади у деструктивних тенденціях, аж до сепаратизму. Як рекомендацію, можна запропонувати створення декількох національних навчально-виховних структур, які відповідатимуть за формування еліти, таких собі українських кембріджів та прінстонів.

Також відмітимо, що еліта характеризується інституціоналізованістю в тому, що її соціальна значимість, функції, авторитет формуються не одноразово, а передаються з покоління в покоління вищим соціальним станом її членів; максимально можливими владними повноваженнями і збігом докорінних цілей, інтересів та орієнтації; груповим мисленням, спільністю волі й духовно-моральних якостей; односпрямованістю вектора кар’єрних устремлень; часто подібністю віросповідання. Атмосфера довірливості підкріплюється членством у закритих клубах і різних асоціаціях, вихованням у престижних коледжах та університетах, спільним відпочинком. Спілкування в неформальних умовах зміцнює внутрішньоелітні відносини, формує в елітних верствах атмосферу своєрідної спаяності, відчуття належності до касти обраних, виховує групову свідомість. Нарешті еліту можна розглядати як носія органічної сукупності певних політичних,

економічних, етичних, психологічних, моральних зв'язків і відносин, причому як горизонтальної та вертикальної, так і тимчасової спрямованості.

Еліта, таким чином, уявляється не як плоске, двомірне, а як складне багатомірне соціальне формування. Горизонтальна інтеграція забезпечує єдність дій та об'єднання політиків і керівників одного рівня, вертикальна – зв'язок нижчих базисних груп з вищими елітними групами і навпаки, час додає вищим верствам стабільності і справжньої елітності. “Тимчасові групи”, навіть якщо вони працюють у межах кількох років чи одного покоління, не можуть досягти у своєму розвитку рівня повноцінної еліти. З огляду на це, не кожна правляча верхівка, особливо в періоди швидких змін і трансформацій, може називатися елітою [5, с. 16]. Саме в даному контексті можна говорити про те, що в сучасній Україні еліта в повному значенні цього слова ще не сформувалася (хоча певна верства і виконує окремі функції еліти), адже для цього необхідний певний час і величезні зусилля.

Пострадянську еліту окремі політологи поквапилися назвати демократичною. Проте, на наш погляд, це передчасне твердження. Мають рацію ті вчені й аналітики, які схиляються до висновку, що кардинальної зміни еліти поки не відбулося, що це тривалий еволюційний процес, продукт об'єктивних і суб'єктивних, внутрішніх і зовнішніх, економічних і політичних, соціально-психологічних і духовних чинників суспільного розвитку. Поки ж ми маємо еліту, що лише формується, еліту молодого демократичного суспільства, що народжується.

Варто визнати, що процес формування нової політико-управлінської еліти в регіонах вступив в останню фазу. Зрозуміло, це процес динамічний, тому самі елітні угруповання, взаємостосунки між ними істотно змінюватимуться з часом, проте сьогодні дослідники зазначають: склалася відносно стійка соціальна група, що визначає тим або іншим способом ухвалення і реалізацію політичних рішень, актуальних для даного регіону [6, с. 43].

Нинішній етап інституалізації владних еліт проходить в умовах дистанціювання регіональних еліт від центру.

Цей процес характеризується протистоянням, що набуло різних форм – від найбільш радикальних (виявлення сепаратистських тенденцій під час президентських виборів 2004 р.) до цілком помірних бажань регіонів-донорів залишати більше зароблених коштів.

Процес дистанціювання регіональної влади від політико-управлінських структур загальнонаціонального рівня виконує декілька функцій. По-перше, дає змогу продемонструвати силу і ресурсну потужність територіальних еліт, показати, що регіональна влада може самостійно справитися практично зі всіма проблемами [10, с. 293].

По-друге, це зіставлення сприяє підвищенню консолідації регіональної еліти, завдяки чому зникають (або набувають латентної форми) конфлікти (наприклад, в обласній адміністрації, а місцеві обласні ради стають “кишеньковими”).

Нарешті, по-третє, відповідність позиції регіональних еліт місцевій політичній культурі дозволяє позиціонувати себе як артикуляторів і захисників регіональних інтересів, що дає їм відчуття народної підтримки і, як наслідок, відчутної електоральної переваги [7, с. 100].

Зі здобуттям Україною незалежності набула поширення практика формування владної еліти країни за рахунок регіональних еліт. Якщо в СРСР представництво “провінцій” у вищих ешелонах влади було проявом цілеспрямованої й контрольованої політики центру, то в сучасній Україні, на наш погляд, боротьба за владний олімп має хаотичний, неконтрольований характер, і центр інколи відіграє пасивну роль.

Осмисленню цих процесів може допомогти, разом з історичною хронологією зміни представників певних регіонів на вершині влади, соціологічна теорія соціальних капіталів П. Бурдьє. На його думку, основними видами капіталів є соціальний, економічний, культурний та символічний. В соціальних процесах, що відбуваються в українському суспільстві з 1991 р., певну роль відігравали різні види капіталів та їхні комбінації.

На думку українського дослідника А. О. Зоткіна [8, с. 104], саме на хвилі популярності певного виду капіталу регіональна еліта, яка ним володіла і користувалася, завойовувала свої позиції в центрі. Зрозуміло, кожна могутня регіональна еліта, що боролася за владний олімп, використовувала не один капітал, а й ті або інші його комбінації. Проте в кожній з них були і залишаються свої переваги, що дають їм кон'юнктурні преференції в конкретний період. Зміна пріоритетів розвитку суспільства корегувала привабливість того або іншого капіталу (а значить, і потенціал його використання), а це, відповідно, зумовлювало зміни у складі політико-управлінської еліти України [11, с. 44].

Таким чином, регіональні еліти на сучасному етапі розвитку суспільства є чинником, що суттєво впливає на політико-управлінську ситуацію в усій державі.

Висновки:

1. Національна політична еліта є структурно неоднорідною, з наявними центрами політичного тяжіння та ваги, завжди відображає елітарні цінності та цілі регіональної політичної еліти (або еліт), яка/які формують такі центри.

2. “Капіталізація” (тобто створення всього комплексу ресурсів – фінансового, людського, організаційного тощо) регіональних еліт є необхідною умовою для їх виходу на орбіту загальнонаціонального рівня.

3. Відсутність загальнонаціональних, традиційних центрів елітогенезу (вищі навчальні заклади, наукові центри) сприяє сепаратизації еліт, замиканню їх на регіональному рівні.

4. Формування повноцінної національної еліти неможливе без формування повноцінної національної економіки, що в умовах економічної (насамперед вуглеводневої) залежності від сусідніх країн вбачається сумнівним.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі достатньо значні. Тема регіонального інтересу останнім часом привертає особливу увагу дослідників. Подібна увага пояснюється тим, що проблема легітимності регіональних політичних лідерів пов'язана з пошуками провінційними елітами своєї соціально-політичної ідентифікації. Йдеться про підтримку їхньої позиції в діалозі з центральною владою з боку провідних груп інтересів, населення регіону. Як і будь-який конфлікт, такий конфлікт інтересів (за умови недопущення неконтрольованого наростання) може і повинен стати джерелом подальшого суспільного поступу, що, у свою чергу,

сприятиме подальшому формуванню як регіональних еліт, так і загальнонаціональної еліти в дусі відповідальності за державу.

Список літератури

1. *Бєбик В.* Державно-політична еліта України: проблеми і перспективи самоорганізації // Командор. – 1997. – № 3–4. – С. 2–5.
2. *Шкурат І.* Роль виборів у формуванні національної і регіональних еліт // Актуальні проблеми державного управління : Збірник наукових праць Укр. Академії державного управління при Президентіві України. Одеський філіал. Випуск II. Одеса : Аспропринт, 1999. – С. 111–118.
3. *Якубовський О.* Регіональна політико-адміністративна еліта : досвід та актуальні проблеми методології досліджень // Актуальні проблеми державного управління : Збірник наукових праць Укр. Академії державного управління при Президентіві України. Одеський філіал. Випуск II. Одеса : Аспропринт, 1999. – С. 15–23.
4. *Бакуменко В.* Щодо напрямків розвитку досліджень та базової системи принципів формування державно-управлінських рішень // Вісн. УАДУ-2002. – № 2. – С. 5–10.
5. *Вовканич С.* Плюралізм еліт і універсалізм елітарності // Схід. – 1996. – Берез. – № 4.
6. *Гладкий О.* До проблеми політичної еліти України // Нова політика. – 1999. – № 3. – С. 43–45.
7. *Голота В.* Регіональні еліти : сутність, особливості формування, тенденції розвитку // Схід. – 1996. – Берез. – № 4. – С. 35–38.
8. *Зоткин А.* Роль региональных элит и столичного истеблишмента в формировании властной элиты Украины // Соціологія : теорія, методи, маркетинг. – 2004. – № 3. – С. 95–108.
9. *Пірен М.* Політична еліта та проблеми політичної елітаризації українського суспільства // Вісн. УАДУ. – 2001. – № 1. – С. 242–249.
10. *Снайдер Л.* Регіоналізм // Політологічний енциклопедичний словник : навч. посібн. для студентів вищ. навч. закладів. – К. : Генеза, 1997. – С. 293.
11. *Симоненко В. К.* Регионы Украины : проблемы развития. – К. : Наук. думка, 1997. – 263 с.
12. *Цветков В. В., Горбатенко В. П.* Демократія – Управління – Бюрократія : в контексті українського суспільства : Монографія. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 248 с.

ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТНИХ ІНВЕСТИЦІЙ НА ОСНОВІ ВДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ПРОЦЕДУР

М. Іщенко,

магістр державного управління

Постановка проблеми та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Повноцінна реалізація повноважень щодо забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку територій, покладених на органи місцевого самоврядування згідно із Законом України "Про місцеве

самоврядування в Україні" [1, ст. 27], пов'язана з вирішенням багатьох нормативно-правових, організаційних, соціально-економічних і фінансових проблем. У концентрованому вигляді ці проблеми проявляються в процесі формування місцевої інвестиційної політики. Не викликає сумнівів, що підвищення конкурентоспроможності територій, рівня та якості життя населення потребує не тільки збереження та підтримання існуючої інфраструктури, а й інвестування у її подальшу розбудову та вдосконалення. Одночасно питання фінансового забезпечення функціонування життєво важливих сфер адміністративно-територіальних одиниць залишаються невирішеними. Вкрай не вистачає бюджетних коштів, навіть на утримання у належному стані об'єктів соціально-культурного, медичного призначення, житлово-комунальної сфери, дорожньо-транспортної інфраструктури. Значна кількість територіальних громад не має можливості сформувати бюджет розвитку, основна частина коштів місцевого бюджету спрямовується на фінансування захищених бюджетних статей. Так, у видатках місцевих бюджетів найбільшу частку становлять видатки на заробітну плату – до 70% [2, с. 339].

Такі проблеми не тільки гальмують економічний розвиток територій взагалі, а і виступають причиною розшарування регіонів за рівнями розвитку, зростання соціального напруження, посилення утриманських настроїв окремих регіонів відносно держави, придушення місцевої ініціативи, нерозвиненості інститутів місцевої демократії [2, с. 344-345].

У зв'язку із ситуацією, яка склалась, особливо актуальним стає пошук нових шляхів підвищення ефективності використання фінансових ресурсів, які є у наявності. Передусім це стосується інвестицій, які здійснюються за рахунок місцевого бюджету (далі – бюджетні інвестиції). Необхідно розробити та впровадити у життя такі управлінські процедури відбору інвестиційних проектів, які забезпечуватимуть витрачання бюджетних коштів з максимально можливою віддачею для розвитку територіальних громад. Зазначені процедури, прозорі та зрозумілі для інвесторів і споживачів послуг, мають стати невід'ємною складовою реалізації місцевої інвестиційної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сьогодні проблематика регулювання інвестиційних процесів, формування інвестиційної політики, питання покращання інвестиційного клімату розглядаються в наукових працях багатьох вітчизняних та зарубіжних учених, а саме: В.В. Борщевського, З.С.Варналія, В.Є.Воротіна, А.С.Гальчинського, В.М.Гейця, В.М.Гриньова, Б.В.Губського, В.М.Кампо, О.П.Коюди, М.Д.Лесечко, Т.В.Майорової, В.Ф.Мартиненка, А.А.Пересади, А.В.Пешка, А.О.Чемериса, Л.Дж.Гитмана, М.Д.Джонка, У.Шарпа, Г.Александера, Дж.Бейли та ін. Але більшість досліджень присвячені різноманітним аспектам інвестиційної діяльності в масштабах окремих підприємств, визначенню сутнісних категорій інвестиційного процесу. Також детально розглядаються питання державної та регіональної інвестиційної політики, диференціації регіонів за рівнем інвестиційної привабливості, шляхи стимулювання залучення іноземних і внутрішніх інвестицій.

Невирішена раніше частина загальної проблеми. Недостатньо дослідженими і теоретично розробленими залишаються проблеми створення ефективних

управлінських процедур, які б сприяли прийняттю на місцевому рівні виважених, прозорих і дійсно потрібних для розвитку територіальної громади рішень в інвестиційній сфері.

Метою статті з огляду на наведене вище є розробка пропозицій щодо підвищення ефективності місцевих бюджетних інвестицій на основі вдосконалення управлінських процедур у цій сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. Забезпечення найбільшого ефекту від здійснення бюджетних інвестицій є необхідною умовою соціально-економічного розвитку території, структурної перебудови її господарства, створення передумов економічного зростання та стійкого підвищення рівня життя населення. На сучасному етапі потрібно, щоб органи місцевого самоврядування не тільки найкращим чином використовували істотно обмежені бюджетні ресурси в кожній із ланок суспільного сектору, а й обґрунтовано, ефективно розподіляли їх між останніми. Немаловажна роль у вирішенні цієї проблеми належить удосконаленню процедур відбору інвестиційних проектів, які необхідно реалізовувати на місцевому рівні.

В Україні теоретичне пізнання категорії «інвестиції» знайшло своє відображення в Законі України "Про інвестиційну діяльність", згідно з яким інвестиціями є всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, в результаті якої створюється прибуток (доход) або досягається соціальний ефект [3, ст. 1]. Дане визначення не розкриває у повному обсязі сутність поняття "інвестиції", цьому слугує класифікація інвестицій за певними ознаками. Найбільш поширеною є така класифікація інвестицій [4, с. 23-25]:

1. *За об'єктами вкладання коштів (майна)* розрізняють інвестиції реальні та фінансові. Під реальними інвестиціями розуміють вкладення коштів (майна) у реальні активи – матеріальні та нематеріальні (інновації). Фінансові інвестиції – це вкладення коштів у фінансові інструменти (активи), переважно цінні папери.

2. *За характером участі у справах підприємства* розрізняють прямі та портфельні інвестиції. Пряма інвестиція – це господарська операція, що передбачає внесення коштів або майна у статутний капітал (фонд) юридичної особи в обмін на корпоративні права, емітовані такою юридичною особою. До прямих інвестицій можна віднести і безпосереднє внесення будь-яких цінностей на основі договору інвестицій. До прямих належать такі інвестиції, що формують понад 10-25% капіталу фірми та дають право на участь в управлінні підприємством. Портфельні інвестиції – це господарська операція, яка передбачає придбання цінних паперів, деривативів та інших фінансових активів за грошові кошти на фондовому ринку. Основною рисою портфельних інвестицій є те, що інвестор не має права на участь в управлінні підприємством, такі інвестиції передбачають лише одержання інвестором дивідендів на акції підприємства або інші цінні папери.

3. *За періодом інвестування* інвестиції поділяють на короткострокові й довгострокові. Короткострокові інвестиції – це інвестиції на період до одного року. До них належать інвестиції у короткострокові депозитні вклади, державні та корпоративні облігації із строком погашення до 1 року та інші фінансові активи. Довгострокові інвестиції – це інвестиції на період більше одного року, зокрема це

вкладення в основне виробництво, інноваційну діяльність, цінні папери строком погашення більше 1 року тощо.

4. *За формами власності інвесторів* інвестиції поділяють на приватні, державні, іноземні та спільні. Приватні інвестиції здійснюють фізичні особи, а також юридичні особи з приватним капіталом; державні – державні та місцеві органи влади, державні підприємства з бюджетних фондів; іноземні – фізичні та юридичні особи іноземних держав; спільні – суб'єкти певної держави та іноземних держав.

5. *За регіональною ознакою* інвестиції поділяють на *внутрішні*, які здійснюють в об'єкти інвестування в межах держави, та *зовнішні* – поза її межами.

Наведена класифікація інвестицій відображає найбільш суттєві їх ознаки, але, на нашу думку, з метою вдосконалення бюджетного інвестування на місцевому рівні вона має бути доповнена такою ознакою, як основні цілі та результати інвестицій для формування дохідної бази місцевого бюджету і розвитку територіальної громади в цілому.

Враховуючи цю ознаку, можна розглядати такі види інвестицій:

– спрямовані на реалізацію комерційних проектів. У результаті залучення таких інвестицій акумулюються прямі надходження (наприклад, плата за комунальні послуги, за громадський транспорт, за проїзд через мости чи тунелі). Ці надходження мають бути достатніми для обслуговування поточних і капітальних витрат на проект. Вони однаково доступні як для місцевої влади, так і для приватних інвесторів;

– спрямовані на реалізацію економічних проектів. Такі інвестиції генерують непрямі доходи, тобто їх окупність забезпечується не за рахунок прямих платежів споживачів, а через розширення бази оподаткування, зростання орендної плати або інших доходів, які доступні тільки для поповнення бюджету. Це є типовим для проектів розвитку інфраструктури, проектів, спрямованих на активізацію промислової діяльності, стимулювання малого підприємництва, коли зростання економічної активності формує додаткові податкові надходження;

– спрямовані на реалізацію соціальних проектів. Ці інвестиції націлені не тільки на вирішення економічних і фінансових проблем, а й на підвищення якості надання соціальних послуг населенню через поліпшення функціонування систем освіти, охорони здоров'я, закладів культури тощо.

Місцева влада, якщо вона дійсно має намір вирішувати завдання підвищення якості життя громадян, на нашу думку, зобов'язана забезпечувати переважно некомерційні проекти, непривабливі для приватного капіталу, але соціально важливі та необхідні для розвитку територіальної громади.

Слід зазначити, що у більшості країн питома вага бюджетних коштів у комерційних проектах є дуже невеликою. Практика показує, що органи місцевого самоврядування не можуть ефективно управляти комерційними проектами. Це пов'язано не тільки з відсутністю у державних службовців достатнього досвіду для такої роботи, а й із тим, що на відміну від приватних структур органи місцевого самоврядування повинні враховувати соціальні та політичні фактори. Приклади успішної участі органів місцевого самоврядування в комерційній діяльності, як правило, пов'язані з використанням некомерційних методів конкуренції, що в остаточному підсумку не сприяє зміцненню місцевої економіки.

За такої постановки питання визначальним моментом при виборі того чи іншого інвестиційного проекту, що буде фінансуватися за рахунок місцевого бюджету, внутрішньої та/або зовнішньої позики, має бути їх відповідність соціальним зобов'язанням органів місцевого самоврядування. Комерційні рішення повинні ухвалюватися лише тою мірою, якою вони сприяють досягненню соціальної мети.

Таким чином, при виборі напряму вкладення бюджетних інвестицій пріоритет необхідно віддавати перш за все інвестиціям, що спрямовані на реалізацію соціальних проектів. Це пов'язано з тим, що їх можна реалізувати, як правило, тільки за рахунок бюджетних коштів чи муніципальної позики, тоді як комерційні проекти можуть фінансуватися і приватним капіталом. Також цілком виправдане фінансування тих економічних проектів, які сприяють зростанню економічної активності, збільшенню податкових надходжень, створенню нових робочих місць.

Зазначимо, що незалежно від того, який проект розглядається – комерційний, економічний чи соціальний, він є також інвестиційним проектом, тобто первинною ланкою інвестиційної діяльності. Інвестиційний проект повинен висвітлювати цілі та особливості вкладення капіталу, обґрунтовувати його доцільність і ефективність, що є основою для прийняття рішення про реалізацію або відхилення проекту. Остання позиція передбачає проведення оцінювання інвестиційного проекту, для здійснення якого розроблено багато систем і методик.

Найбільш простим і надійним методом оцінки інвестицій є розрахунок терміну окупності. Він дає змогу визначити період, протягом якого доход, отриманий від реалізації проекту, окупить інвестований капітал. Метод терміну окупності може використовуватися для вирішення двох типів проблем. По-перше, коли постає питання про прийняття чи відхилення інвестиційного проекту. У цьому разі проект приймається до реалізації, якщо він покриває всі витрати до встановленого терміну. Другий варіант використання даного методу застосовується, коли виникає необхідність порівняти кілька альтернативних інвестиційних проектів. Тоді проекти ранжуються за терміном окупності, а проект з найкоротшим терміном окупності вважається найбільш прийнятним [5, с. 124].

Перевага методу терміну окупності полягає у швидкості та простоті розрахунків. Крім того, даний метод зручно використовувати при недостатності інвестиційних ресурсів, оскільки він дозволяє скоротити кількість інвестиційних проектів, які можна взяти до реалізації. Саме тому термін окупності має бути важливим критерієм під час вибору органами місцевого самоврядування того чи іншого напряму вкладень бюджетних коштів.

Другий традиційний метод оцінки інвестицій – дохідність використаного капіталу, яка може називатися по-різному і розраховуватись різними способами. Цей метод полягає у визначенні відношення доходу, одержаного від реалізації проекту, до здійснених витрат. Доход обчислюється після відрахувань на амортизацію та до податкових відрахувань. До витрат належать початкова вартість проекту і робочий капітал [6, с. 319].

Метод оцінки інвестиційних проектів на основі чистої зведеної вартості потоку платежів ґрунтується на визначенні величини, одержаної шляхом дисконтування чистих грошових потоків, які нагромаджуються протягом періоду реалізації проекту. Платежі можуть бути позитивними, негативними або нульовими. Проект, за яким

чиста зведена вартість потоку платежів є від'ємною величиною або дорівнює нулю, має бути відхилений, оскільки він неефективний щодо альтернативного вкладення капіталу [5, с. 125].

Метод визначення індексу рентабельності є продовженням попереднього методу. Індекс рентабельності визначається як відношення чистих зведених грошових потоків від проекту до вартості первинних витрат.

Оцінка інвестиційних проектів на основі внутрішньої норми дохідності є новим і найбільш складним для розрахунку методом. Він характеризує рівень дохідності конкретного інвестиційного проекту (у відсотках) у формі дисконтної ставки в розмірах, за яких майбутній обсяг грошового потоку приводиться до нинішньої вартості вкладених інвестицій [7, с. 140]. Цей критерій дає змогу інвестору оцінити доцільність вкладення капіталу. За умов, що банківська залікова ставка вища за цей показник, економічно більш ефективним буде покласти гроші на депозит у банк. Зазначений метод можна використовувати для порівняльного аналізу альтернативних інвестиційних проектів. Він дозволяє уникнути суб'єктивного впливу на результати аналізу [5, с. 126-127].

Наведені вище методи оцінки ефективності інвестиційних проектів дають змогу інвесторам обрати найефективніші шляхи капіталовкладень. Однак такі системи оцінювання сконцентровані на визначенні фінансової та економічної привабливості інвестиційних проектів, що є недостатнім при виборі напряму бюджетних вкладень. Як уже зазначалось, витрачання коштів з місцевого бюджету має спрямовуватись, насамперед, на реалізацію соціальних проектів. У таких випадках не можна говорити про ефективність у загальноприйнятому розумінні та орієнтуватися лише на показники самоокупності інвестиційних проектів. Але якщо практично неможливо виміряти витрати і результати соціального проекту в грошовій формі з використанням ринкових цін, то це не означає, що принципово неможливо застосовувати економічний аналіз для оцінювання ефективності проектів. Необхідно лише використовувати інші методи оцінки та інші критерії. Наприклад, під ефективністю соціального проекту може розумітися ступінь досягнення мети, що була поставлена перед проектом.

Першим серед критеріїв відбору інвестиційних проектів, на нашу думку, має бути їх відповідність пріоритетам та стратегічним напрямам територіального розвитку, які визначаються у процесі розробки стратегічних планів. Саме цей індикатор був поставлений експертами на перше місце під час підготовки карти оцінювання інвестиційних проектів у рамках Проекту економічного та соціального розвитку Львівської області. Дана карта базується на бальній системі оцінок та наведена нижче [8]:

1. Відповідність стратегічним цілям розвитку області

Повна	15-20 балів
Часткова	10-14 балів
Сумнівна	5-9 балів
Не відповідає	0 балів

2. Ступінь готовності об'єкта

0-30%	0 балів
31-50 %	3 бали
51-70%	7 балів
71% і більше	10 балів

3. Кількість потенційних користувачів (територіальний вплив проекту)

Село	2 бали
Кілька сіл / містечко / смт	5 балів
Один район / місто обласного підпорядкування	8 балів
Кілька районів	10 балів
Ціла область	15 балів

4. Джерела фінансування у загальній кошторисній вартості проекту

	0-5%	6-10%	11-20%	21-40%	41-60%	61-80%	81-100%
Кошти державного бюджету	1	2	3	4	5	6	7
Кошти бюджету розвитку обласного бюджету	1	1	1	1	1	1	1
Кошти місцевого бюджету	1	2	3	4	5	6	7
Кошти цільових фондів	1	2	3	4	5	6	7
Кредити, гранти	2	3	4	5	6	7	8
Спонсорські кошти	3	4	5	6	7	8	9

5. Час, необхідний для повного завершення проекту при фінансуванні, як у році, на який подається заявка

1 рік	5 балів
2 роки	4 бали
3 роки	2 бали
4-5 років	1 бал
Понад 5 років	0 балів

6. Проектна ефективність заходів з економії енергоресурсів

0-4%	2
5-9%	4
10% і більше	6

7. Річне сальдо доходів та видатків, генерованих проектом, у відсотках до загальної вартості проекту у першому році по завершенні проекту

-10%	0
-9 - -5%	1
-4 - -2%	2
-1 - +1%	4
1-3%	5
2-4%	6
5- 9%	8
10-14%	10
15% і більше	12

8. Оцінка результатів реалізації проекту

Економічний розвиток	4
Задоволення соціальних потреб	4
Екологічна безпека	4

Враховуючи наведене вище, основними критеріями у процесі вибору інвестиційних проектів мають бути:

- відповідність стратегічним цілям;
- суспільна значущість, що визначається часткою населення, яка буде мати соціальні вигоди від реалізації проекту;
- суспільна корисність, яка характеризується рівнем пріоритетності для населення вирішення саме тих проблем, на усунення яких спрямований проект;
- бюджетна та економічна ефективність проектів;
- термін реалізації;
- термін окупності.

До додаткових критеріїв відбору інвестиційних проектів слід віднести такі:

- 1) новий проект чи продовження вже розпочатого;
- 2) чи пов'язаний проект з іншими незавершеними проектами.

Результати впровадження інвестиційних проектів можуть визначатися через створення нових або підвищення якості надання існуючих громадських послуг, покращення соціально-економічних показників місцевого розвитку.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Для вирішення завдань розвитку територій необхідні нові підходи до управління інвестиційним процесом на місцевому рівні. У зв'язку з цим постала необхідність удосконалення методичного забезпечення процесу прийняття управлінських рішень щодо відбору того чи іншого проекту для бюджетного інвестування, який має бути максимально об'єктивним і прозорим. Тому необхідно розробити і закріпити рішенням представницького органу місцевого самоврядування методику відбору інвестиційних проектів, які фінансуються за рахунок місцевого бюджету, що включала б критерії суспільної значущості й суспільної корисності цих проектів. Удосконалення управлінських процедур на основі розроблених пропозицій сприятиме підвищенню ефективності бюджетних інвестицій на місцевому рівні.

Список літератури

1. Закон України Про місцеве самоврядування в Україні // Відом. Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст.170.
2. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: Монографія / За ред. З.С.Варналія. – К.: НІСД, 2007. – 820 с.
3. Закон України "Про інвестиційну діяльність" // Відом. Верховної Ради України. – 1991. – № 47. – Ст.646.
4. Лесечко М.Д., Чемерис А.О., Чемерис О.М. Інвестиційний клімат: теорія і практика: Монографія / За заг. ред. А.О.Чемериса. – Л.: ЛФ УАДУ, 2001. – 160 с.
5. Пешко А.В. Інвестиційна діяльність в Україні: Монографія. – К.: Видавн. дім Дмитра Бураго, 2006. – 176 с.
6. Губський Б.В. Інвестиційні процеси в глобальному середовищі. – К.: Наук. думка, 1998. – 390 с.
7. Гутуров О.І. Інвестування: Навч. посіб. – Х., 2003. – 293 с.
8. Матеріали Проекту економічного та соціального розвитку Львівської області.– Режим доступу: www.ldp.lviv.ua
9. Мартиненко В.Ф. Державне управління інвестиційним процесом в Україні: Монографія. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 296 с.
10. Пересада А.А. Управління інвестиційним процесом. – К.: Лібра, 2002. – 472 с.
11. Майорова Т.В. Інвестиційна діяльність: Навч. посіб. – К.: ЦУЛ, 2003. – 376 с.

ПРОГНОЗУВАННЯ ПОКАЗНИКІВ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

О. Панухник,

кандидат економічних наук, доцент, Тернопільський національний економічний університет

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. На формування і використання фінансових ресурсів адміністративно-територіальної одиниці впливають такі соціально-економічні показники, як темпи приросту обсягів промислової і сільськогосподарської продукції, розвиток будівельного комплексу, обсяги зовнішньоекономічних операцій, рівень іноземних інвестицій, величина середньомісячної заробітної плати працівників різних галузей народного господарства, обсяг роздрібного товарообігу, фінансовий результат роботи підприємств різних видів діяльності і форм власності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблеми. Вагомий внесок у дослідження проблеми економічного зростання територій зробили такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як Л. Абалкін, С. Ашматов, Н. Балканов, І. Благун, В. Вельфе, А. Гальчинський, М. Долішній, І. Зварич, В. Зимовець, Кобба-Дуглас, Т. Клебанова, Р. Лукас, А. Льюїс, Ф. Нейман, П. Ромер, Р. Солоу, Л. Столерю, О. Суслов, Р. Солоу, Е. Фелпс, Харрод-Домар, які відобразили основні соціально-економічні показники у вигляді економічних

моделей, застосовувавши для цього різні виробничі фактори та чинники впливу на них. Всі вони вважали, що для досягнення збалансованого економічного розвитку територій найважливішим є вдосконалення їх інвестиційної діяльності.

Метою даної статті є дослідження можливостей досягнення економічного зростання адміністративно-територіальних одиниць, що сприятиме вдосконаленню формування і використання їх фінансових ресурсів. Оскільки соціально-економічний розвиток територій має системний характер, то відображення комплексу соціально-економічних показників на перспективу вимагає їх прогнозування.

Виклад основного матеріалу з обґрунтуванням отримання наукових результатів дослідження. У сучасній економічній літературі запропоновано різні підходи до виявлення рівня соціально-економічного розвитку області як адміністративно-територіальної одиниці. Одним з таких підходів є впровадження моделі українського економіста-дослідника Т. Клебанової, яка включає "інтегральні показники як по всій сукупності вихідних показників, так і по окремих групах, як "Демографія", "Зайнятість", "Медичне обслуговування", "Правопорушення", "Екологія" та інші" [1, с. 58].

На нашу думку, основною перевагою даного підходу є комплексне поєднання методів експоненційного згладжування і авторегресійної моделі, на основі яких можна отримати оцінку соціально-економічної ситуації регіональних систем. Негативним аспектом є те, що ця модель містить три блоки: "блок антисанації", "блок діагностики соціально-економічної ситуації в регіоні", "блок прийняття рішень", які без статистичного забезпечення неможливо реалізувати.

Більш науково обґрунтованим є підхід економіста М. Жиленкової, яка впровадила комплексну систему показників регіональної статистики під час застосування найбільш вагомих "індикаторів тенденцій основних регіональних процесів і явищ". Важливість розроблення цих індикаторів полягає в тому, що за методом відносних відхилень показників виявляються "провідні" і "відстаючі" регіони. Ці показники автор називає "показниками-стимуляторами" і "показниками-дестимуляторами". Дослідження показали, що за допомогою таких індикаторів можна виявити місце кожного регіону в загальному рейтингу шляхом застосування середнього арифметичного рейтингів регіонів [2, с. 52].

На нашу думку, методика визначення рейтингу регіонів є прийнятною, оскільки дозволяє здійснити міжрегіональні зіставлення. Відповідно, змін потребує лише система показників регіонального розвитку, які повинні відображати певні проблеми в регіоні. Ще одним недоліком діючої системи показників є те, що майже всі з них відображають економічний розвиток, але немає показників, які б характеризували соціальний розвиток та природно-ресурсний потенціал територій. Більшість з них були темповими, тому що не враховували структурних зрушень, міжрегіональних диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів. Негативним аспектом було й те, що показники мали не однакову періодичність збирання, тому виникли значні похибки при їх зіставленні. Незаперечним є той факт, що слід застосовувати методи, які, з одного боку, дають об'єктивні оцінки показників соціально-економічного регіонального розвитку, а з іншого, дозволяють зменшувати їх кількість. У зв'язку з цим слід упроваджувати метод оцінювання показників

соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці шляхом їх згортання та врахування вагомих коефіцієнтів. Так, найпрактичнішим серед таких методів є метод головних компонентів, який дає найменші зміщення внаслідок зменшення кількості вимірів. Але, визначаючи рівень розвитку адміністративно-територіальних одиниць, досить важко знайти стандарт для їх порівняння.

У зв'язку з виникненням такої проблеми Т. Желюк пропонує не розраховувати узагальнюючий показник соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць шляхом "сумування часткових показників, перемножених на процент вагомості, який знаходиться методом експертних оцінок, вимагає додаткових затрат часу, містить суб'єктивні судження", а застосовувати інтегральний індекс соціально-економічного розвитку, який визначається методом середньозважених індексів. Перевагою запропонованого методу є те, що використані до розгляду показники будуть рівнозначними [3].

Відомий економіст Н. Соколов пропонує паралельно з методом середньозважених індексів увпроваджувати "метод екстраполяції, який дозволить розрахувати індекси росту соціально-економічних показників" [4, с. 17].

Це, у свою чергу, полегшить складання їх прогнозів без наявності необхідної кількості емпіричних даних та без урахування факторів впливу на значення показників соціально-економічного розвитку територій. Крім того, його методика визначає можливі відхилення від розрахованих прогнозних показників по областях.

Реальність сьогодення характеризується багатьма проблемними моментами, пов'язаними, насамперед, з надзвичайною складністю достовірного передбачення розвитку подій, навіть на найближчий період часу. Разом з цим, економічна політика будь-якого регіону, що обрав своїм цільовим пріоритетом усталене функціонування й економічне зростання, повинна забезпечувати останньому можливість вибору найбільш перспективного і безпечного шляху її реалізації з-поміж усіх можливих альтернатив. Безперечно, зробити це можна лише за умови використання адекватної потребам інструментальної бази прогнозування.

У результаті опрацювання релевантних проблемі інформаційних джерел можна дійти висновку, що переважна більшість дослідників для детермінації соціально-економічних тенденцій розвитку цивілізації використовує неокласичний підхід, який сформувався в другій половині ХХ сторіччя в межах мікроекономічних досліджень. Проте, означеній методології властивий суттєвий недолік – у ній не враховується вплив фактора науково-технічного прогресу (НТП), вклад якого в економічне зростання оцінюється науковцями на рівні 75–85% зростання обсягів виробленого національного доходу [5].

Альтернативою ортодоксальним поглядам є еволюційна теорія, що формує нову парадигму пізнання економічної реальності та базується на ідеї Т. Веблена, М. Кондратьєва, К. Менгера, Р. Нельсона, С. Унтера, Й. Шумпетера та інших представників інституціонального підходу, а також на положення теорії систем, що розвиваються, і на досягненнях інших природничих наук. Базовими принципами еволюційної економіки як самостійного наукового напрямку є такі: економічним процесам властиве нескінченне розгортання, під час якого і самі процеси, і суб'єкти, які їх пізнають, зазнають якісних змін; створювати єдину універсальну теорію чи математичну модель економіки не має сенсу – варто досліджувати стадії та кризи

переходу станів; провідним фактором еволюції є не інновації як такі, а підвищення рівня готовності суспільства до їх сприйняття; інформація про всі можливі нововведення є завжди доступною, вона оприлюднюється за суспільною потребою.

Як видно з наведених принципів, ключова роль у соціально-економічному розвитку відводиться НТП і пов'язаним з ним явищам. Відзначимо також, що теорія синергетичної економіки розглядає соціально-економічний розвиток як незворотний процес підвищення складності, багатоманітності і продуктивності виробництва за рахунок періодичної зміни технологій, видів продукції, організацій та інституцій. На наш погляд, положення про стадійність змін технологій, узагальнене С. Ю. Глазьевим в теорії технологічних укладів [6], доповнене здобутками теорії ресурсоспоживання [7], теорій суспільного розвитку і розвитку продуктивних сил (табл. 1), дозволяє ідентифікувати низку стійких взаємозалежностей і тенденцій, на які може спиратись макроекономічне регулювання і прогнозування.

Таблиця 1

Характеристика ключових етапів соціально-економічного розвитку

№ з/п	Назва фактора	Ключові етапи соціально-економічного розвитку			
		доіндустріальний	індустріальний	пост-індустріальний	інформаційний
1	Характер ресурсоспоживання	Неінтенсивне, обмежене рівнем розвитку товарного обміну, аграрного та ремісничого виробництва	Поступальний (вихід на гранично припустимий рівень; усвідомлення обмеженості світових ресурсів	Нарощування інтенсивності обмежується не обсягами наявних ресурсів, але й загрозою екологічної катастрофи	Обмежене свідомо розробленими суспільно-економічними механізмами
2	Роль інформації	Ліквідація незнання		Специфічний ресурс пріоритетного значення	
3	Домінуючий технологічний уклад	–	1–4	5	6 – ...
4	Розвинутість інтеграційних процесів	Низька, на рівні взаємовідносин між господарствами	Середня, але активно прогресує від рівня “національної економіки” до “транснаціоналізації”	Висока, напрям руху до “регіоналізації”	Висока, стійка тенденція до “глобалізації”

З урахуванням вищевикладених позицій ми пропонуємо проаналізувати такі сфери соціально-економічного функціонування адміністративно-територіальних одиниць – демографічну, економічну, соціальну.

Дослідимо основні соціально-економічні показники – обсяг промислової і сільськогосподарської продукції, індекс промислового виробництва, темпи приросту

і зниження обсягів продукції, валову додану вартість, номінальну і реальну заробітну плату, середньомісячну заробітну плату, рівень дебіторської і кредиторської заборгованості, рівень інвестицій в основний капітал, зовнішньоторговельний оборот товарів і послуг. Серед демографічних показників відзначимо показник природного приросту населення і рівень безробіття.

На основі даних табл. 2, складеної згідно із статистичною звітністю за 1999–2007 роки, розробимо прогноз основних перерахованих вище соціально-економічних показників по Тернопільській області за методом середньозважених індексів.

Таблиця 2

**Основні показники економічного і соціального становища
Тернопільської області**

Показники	1999	2001	2003	2005	2007
Валова додана вартість, млн грн	1190,2	2194,7	3111,6	4015,6	4652,0
Індекси фізичного обсягу валової доданої вартості, %	99,9	110,5	104,2	122,0	119,0
Основні фонди, млн грн	11127,0	12041,2	12985,9	12087,0	14962,0
Фінансовий результат суб'єктів господарювання, млн грн	– 194,3	– 64,5	2975,4	192,0	349,6
Продукція промисловості (у фактичних цінах), млн грн	530,8	1118,2	1434,7	1765,9	3580,1
До попереднього року в порів. цінах, %	106,0	136,8	111,9	122,5	121,9
Продукція сільського господарства (у порів. цінах 2000 року), млн грн	779,9	1723,5	1830,4	1976,2	1977,2
Рослинництва	456,9	1052,6	1083,3	1160,0	1096,7
Тваринництва	323,0	670,9	747,1	816,2	880,5
Інвестиції в основний капітал (у порів. цінах 1996 року), млн грн	166,8	277,8	622,9	1064,0	1185,6
До попереднього року, %	103,6	95,3	112,2	111,4	126,9
Експорт товарів, послуг	92,6	151,7	151,3	278,5	291,4
Імпорт товарів та послуг	108,8	449,0	326,9	673,0	683,4

За допомогою методу екстраполяції розрахуємо ланцюгові індекси зростання показників соціально-економічного стану Тернопільської області за допомогою формули

$$k = \Pi_2 / \Pi_1, \quad (1)$$

де $Pi_1, Pi_2, Pi_3, \dots, Pi_p$ – значення i -го соціально-економічного показника в певному році.

По-друге, розрахуємо середньозважений індекс зростання показників K_i таким чином:

$$K_i = (k_1 + k_2 + k_3 + k_4) / 4. \quad (2)$$

По-третє, визначимо відхилення від розрахованого прогнозного показника:

$$+\Delta = (k_1 - k_2) / 2 * Pi_1. \quad (3)$$

На основі даних табл. 1 складемо прогноз основних соціально-економічних показників Тернопільської області на 2007–2009 роки (табл. 3).

Таблиця 3

**Прогноз соціально-економічних показників Тернопільської області
на 2008–2010 рр.**

Показники	$K1=P$ 2007/ П2005	$K2=P$ 2005/ П2003	$K3=P$ 2003/ П2001	$K4=P$ 2001/ П1999	$K=(K1+K2+K3+K4)/4$	$K5=P$ 2008* K	$K6=P$ 2009* K	$K7=P$ 2010* K
Валова додана вартість	1,16	1,29	1,42	1,84	1,43	6652,4	9532,9	13632,0
Індекс фізичного обсягу ВДВ	0,98	1,17	0,94	1,11	1,05	125,0	131,2	137,8
Основні фонди	1,24	0,93	1,08	1,08	1,08	16196,4	17492,0	18891,4
Фін. рез-т суб. гос.	1,82	0,06	- 46,1	0,3	12,1	4219,7	5105,8	6126,9
Продукція п-ті у факт. цінах	2,03	1,2	1,3	2,1	1,7	6086,2	10346,5	17589,0
у порів. цінах	0,99	1,09	0,82	1,29	1,05	128,0	134,4	141,1
Прод с/г:	1,0	1,08	1,06	2,2	1,33	2629,7	3497,5	4651,6
рослинництво	0,95	1,07	1,03	2,3	1,34	1469,6	1969,2	2638,8
тваринництво до попер. року	1,08	1,09	1,11	2,08	1,34	1179,9	1581,0	2118,6
Інвестиції в ОК в порів. цінах до попер. року	1,1	1,7	2,2	1,7	1,7	1978,6	3363,6	5718,2
Експорт товарів	1,05	1,8	1,0	1,6	1,4	399,8	559,7	783,6
Імпорт товарів	1,02	2,06	0,7	4,1	2,0	1350,9	2701,8	5403,5

Висновки. На наш погляд, для оптимізації економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць України слід здійснювати прогнозування їх соціально-економічних показників. Це, у свою чергу, дозволить удосконалити систему залучення додаткових фінансових ресурсів на регіональному рівні та спрямувати у сфери, де виявлено їх нестачу.

Проаналізувавши основні підходи, які характеризують рівень соціально-економічного розвитку територій з урахуванням системи показників регіонального розвитку, ми дійшли висновку, що слід застосовувати ті методи, які дають їх об'єктивну оцінку. Запропоновано здійснювати аналіз демографічної, економічної і

соціальної сфер адміністративно-територіальної одиниці. Розроблено прогноз соціально-економічних показників Тернопільської області за методом середньозважених індексів, за допомогою якого можна виявити ступінь їх впливу на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальної одиниці. Розроблення методики прогнозування з максимальним урахуванням системи внутрішніх і зовнішніх чинників розвитку територій *становитиме перспективне поле наукових розвідок* у цій сфері.

Список літератури

1. *Клебанова Т. С.* Порівняльний аналіз рівня соціально-економічного розвитку регіонів України // Регіональна статистика. – 2005. – № 3. – С. 57–59.
2. *Жилєнкова М. М.* Система показників соціально-економічного розвитку регіонів України // Статистика України. – 2005. – № 4. – С. 51–53.
3. *Желюк Т. Л.* Перспективи економічного програмування в умовах побудови ринкової економіки // Вісник Тернопільської академії народного господарства. – 1999. – № 6. – С. 53–57.
4. *Соколов Н. А.* Прогнозирование показателей социально-экономического развития региона. – Сумы : Университетская книга, 2005. – 79 с.
5. *Маевский В.* Эволюционная теория и макроэкономика // Вопросы экономики. – 1997. – № 3. – С. 27–41.
6. *Глазьев С. Ю.* Теория долгосрочного технико-экономического развития. – М.: Влада, 1993. – 310 с.
7. *Новицький В. Є.* Інформаційне трактування класичних підходів в економічній науці // Економіка України. – 2004. – № 4. – С. 53–63.

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ КУРОРТНОЇ ГАЛУЗІ ТА РЕКРЕАЦІЙНИХ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ

В. Сафіулліна,

магістр державного управління

Постановка проблеми. Розвиток курортної галузі та рекреаційних територій в Україні наближається до видів діяльності у багатьох країнах, що розвиваються. Це одна з найбільш прибуткових і динамічно прогресуючих галузей світового господарства, що поступається по прибутковості лише видобутку й переробці нафти, що забезпечує до 10% обороту виробничо-сервісного ринку, близько 6% світового ВВП, до 7% зайнятості населення, 11% світових споживчих видатків, 5% усіх податкових надходжень [7].

У цей час в Україні простежується позитивна динаміка розвитку курортної галузі та рекреаційних територій, що обумовлено ростом інтенсифікації праці, підвищенням середньої заробітної плати і, як наслідок, активізацією потреб населення в оздоровленні, активному відпочинку, подорожах.

Починаючи з 1998 року у країні почалася трансформація рекреаційних зон. Це відображається в будівництві гірськолижних комплексів, модернізації оздоровчих установ, лібералізації діяльності туристичних організацій.

Тому в сучасних умовах необхідна оцінка рекреаційного потенціалу та можливостей країни, проведення відповідного районування й виявлення тенденцій і перспектив розвитку рекреаційних зон, що дозволить визначити найефективніші види діяльності, виявити оптимальну структуру механізмів державного регулювання рекреаційним господарством і сприяти підвищенню ефективності територіального соціально-економічного розвитку України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Під час дослідження було вивчено й узагальнено доробок вітчизняних та закордонних науковців, які займалися вивченням питань рекреаційного потенціалу території, методики рекреаційного районування й питаннями ефективної державної політики щодо управління курортною галуззю та рекреаційними територіями, а саме: праці Азара В. І. [2], Вєдєніна Ю. А. [3], Гуляєва В. Г. [3], Квартальнова В. А. [6].

Невирішені раніше частини загальної проблеми. За останні роки з'явилося багато наукових досліджень туристичної галузі та рекреаційних територій, але досліджується в основному географія туризму, а малодослідженою залишилася територіальна організація рекреаційного господарства. У статті проведено дослідження перспектив розвитку курортної галузі та рекреаційних територій в Україні.

На основі соціально-економічного підходу, адміністративно-територіального поділу та обліку транспортних можливостей держави доповнена наукова методика рекреаційного районування території.

Мета дослідження: дослідити перспективи розвитку курортної галузі України та визначити критерії для проведення рекреаційного районування території.

У зв'язку з поставленою метою в роботі вирішуються такі *завдання*:

дослідити перспективи розвитку курортної галузі в Україні;

обґрунтувати принципи та сформулювати рекомендації щодо територіального регулювання розвитку рекреаційних територій та курортної галузі України.

Виклад основного матеріалу. Під рекреаційними територіями у сучасних умовах варто розуміти загальну кількість рекреантів, одиниць транспорту, зв'язок та рекламу, об'єкти громадського харчування, об'єкти і заклади відпочинку й лікування, організації, що здійснюють рекреаційну діяльність і надають рекреаційні послуги, а також систему навчальних закладів та наукових установ, які здійснюють підготовку кадрів і обслуговують рекреаційну сферу.

Рекреаційні системи й рекреаційні комплекси набули широкого розвитку за кордоном, особливо в країнах Західної Європи й США, а в Україні вони поки не сформувалися, тому що більшість рекреаційних об'єктів належить приватним особам і інвестиції вкладаються в окремі рекреаційні об'єкти без обліку їх взаємозв'язку. Взаємодія, інтеграція рекреаційних об'єктів у територіальному плані починає тільки розвиватися в країні.

У науковій літературі під рекреаційними територіями прийнято розуміти сукупність одиниць розміщення рекреантів (готель, санаторій, будинок відпочинку, дачі й ін.), засобів транспорту, об'єктів громадського харчування, об'єктів і закладів відпочинку й лікування, об'єктів пізнавального, ділового, оздоровчого й іншого призначення, організацій, що здійснюють рекреаційну діяльність і надають рекреаційні послуги [5].

Це визначення має один недолік – у ньому відсутні система підготовки кадрів, наукове обслуговування, реклама, Internet та інші засоби зв'язку, які є невід'ємною частиною розвитку та існування сучасних рекреаційних територій.

Україна має значний рекреаційний потенціал, в основі якого лежать природні, історико-культурні й господарські рекреаційні об'єкти. Нерівномірність у розміщенні різних видів рекреаційних об'єктів є підґрунтям для визначення пріоритетних територій розвитку тих або інших видів рекреаційної діяльності в Україні.

Виходячи з історико-культурних і господарських рекреаційних об'єктів України, її можна характеризувати як вдалою комбінацією умов і ресурсів для лікування, оздоровлення, відпочинку й пізнавальної діяльності й потенціал їх достатній для розвитку рекреаційних територій.

Виділимо такі природні передумови для розвитку рекреаційних територій України:

- ландшафтна розмаїтість територій;
- багатство поверхневими й підземними мінеральними водами, що використовуються для лікування, водного туризму, транспортної рекреації, риболовлі та ін.;
- значні за площею природно-заповідні території – національні природні парки, заповідники й прилеглі території, сприятливі для екологічної рекреації.

Велику цінність для розвитку рекреаційних територій України становлять наявні на її території культурно-історичні об'єкти, пам'ятники архітектури, музеї, театри й інші об'єкти культури й мистецтва, а також місця, пов'язані з життям і творчістю видатних діячів науки й культури України.

Більшість природних рекреаційних об'єктів перебувають у західній та південній частині України. Природні рекреаційні об'єкти більше віддалені від транспортних шляхів, чим господарські й культурно-історичні об'єкти, розташовані в основному в західній і центральній частинах України, уздовж автомобільних і залізничних магістралей.

Розходження в територіальному розміщенні й транспортній доступності різних видів рекреаційних об'єктів можна використовувати під час проведення рекреаційного районування території країни, для розроблення пріоритетних напрямів і видів рекреаційної діяльності в різних її частинах.

Так, західна і південна гірська частина України, що характеризується наявністю унікальних, заповідних природних рекреаційних об'єктів, досить широко освоєна в транспортному й господарському відношенні, сприятлива для розвитку таких видів рекреації як оздоровчої, спортивної, екологічної рекреації, полювання й риболовлі, збору ягід, грибів, лікарських рослин та ін.

У найбільш розвинутих, промислово й культурно освоєних частинах України необхідно розвивати такі напрями рекреаційної діяльності, як пізнавальна, релігійна, та ділова рекреація.

В основу рекреаційного районування покладемо в першу чергу історичний, адміністративно-територіальний поділ, а також соціально-економічне й транспортно-рекреаційне районування. На території України можна виділити 7 рекреаційних зон, що відрізняються за спеціалізацією, концентрацією, рівнем розвитку.

Рекреаційне районування – це складний дослідницький процес, який включає визначення територіальних особливостей рекреаційних ресурсів, матеріально-технічної бази рекреаційного господарства і являє собою в остаточному підсумку виділення територіальних підрозділів, які відрізняються спеціалізацією рекреаційного обслуговування, структурою рекреаційних ресурсів, напрямів їх освоєння й охорони [5].

З метою стимулювання територіального розвитку рекреаційного господарства України доцільне:

а) введення податкових пільг для підприємств, що здійснюють рекреаційну діяльність усередині держави з обліком їх територіальної систематизації й рівня розвитку рекреаційного господарства;

б) підвищення рівня рекреаційного обслуговування населення;

в) розвиток лікувальної, спортивної й екологічної рекреації.

Рекреаційний потенціал України використовується не повною мірою, інвестиції вкладаються в розвиток зовнішнього туризму, переважна більшість туроператорів орієнтована на зовнішній ринок.

До факторів, які гальмують розвиток рекреаційно-курортної галузі країни, належать, у першу чергу: низький клас об'єктів розміщення рекреантів, відсутність зручностей у більшості випадків розміщення поряд з високими цінами, недостатній рівень розвитку дорожньої інфраструктури, малий обсяг інвестицій у галузь.

У даній ситуації необхідне:

– підвищення рівня рекреаційного обслуговування населення;

– облаштування дорожньої інфраструктури країни;

– будівництво нових рекреаційних об'єктів (особливо культурних – театрів, кінотеатрів, сільських клубів) і реконструкція старих (дитячі оздоровчі табори, турбази, корпуси санаторіїв і будинків відпочинку);

– розширення спектра надаваних рекреаційних послуг;

– створення нових і відновлення попередніх туристських маршрутів;

– державне стимулювання найбільш перспективних напрямів розвитку курортно-рекреаційної галузі України: лікувального, екологічного й спортивного (особливо гірськолижного й водного туризму);

– залучення вітчизняних та іноземних інвестицій у рекреаційну галузь;

– введення податкових пільг для організацій, орієнтованих на вітчизняну рекреацію.

Сучасне використання рекреаційних територій характеризується зниженням оздоровчого попиту населення більше ніж у 2,5 рази, переважно через спад загального життєвого рівня, зменшення рівня рентабельності оздоровчих закладів (коефіцієнт використання становить 0,25–0,30) і дефіциту інвестицій; нерегульованості процесів освоєння курортних територій [7].

Курортна галузь і рекреація відіграють провідну роль у побудові здорової нації. Існуюча мережа курортних закладів є надзвичайно цінним національним надбанням і має бути збережена та доведена до рівня міжнародних стандартів.

За ступенем забезпеченості курортними лікувальними ресурсами Україна посідає одне з провідних місць у Європі. Серед них найціннішими є мінеральні води і лікувальні грязі майже всіх відомих бальнеологічних типів. На території АР Крим

розвідано 11 родовищ мінеральних (використовується менше половини), 1 – термальних вод та 26 родовищ лікувальних грязей, з яких використовується лише 2 (Сакське та Євпаторійське) [5]. Інші потребують вивчення та освоєння.

Зараз в Україні курортом державного значення законодавчо визначено лише територію м. Саки. Ряд територій (Велика Ялта, Судак, Феодосія, Євпаторія, мис Тарханкут) мають підстави для отримання статусу курортів державного значення, але Рада Міністрів АР Крим не подала клопотань, визначених Законом України “Про курорти”.

Нині нагальним є формування стратегії розвитку українських рекреаційних територій та курортів, удосконалення нормативно-правової бази та механізмів державного регулювання галузю.

Міжнародний та європейський досвід країн, які є всесвітньо відомими туристичними центрами, доводить, що незважаючи на те, що туризм частково виконує виховну, освітнянську і гуманітарну функції, а курортна сфера – оздоровчу та відновлювальну функції, основною складовою є саме економічна діяльність, спрямована на отримання прибутку, а з державної точки зору – спрямована на збільшення валютних надходжень і кількості робочих місць, розвиток внутрішнього і зовнішнього ринків, приватизацію об'єктів туристичної та курортної сфери, ефективне використання природного потенціалу окремих територій.

Особливу тривогу викликає стан санаторно-курортної допомоги дітям та підліткам. Враховуючи високу захворюваність серед дитячого населення, заходи щодо оздоровлення означених контингентів набувають особливого значення. Водночас відбувається постійне зменшення кількості дитячих оздоровниць, існуючі перебувають у надзвичайно важкому стані.

На території України відомі майже всі бальнеологічні типи мінеральних вод. Найбільш актуальною проблемою використання суб'єктами курортної діяльності природних лікувальних ресурсів є одержання інформації щодо їх сучасного стану – доступності, якісного складу, показників безпеки, ступеня вивченості, належності.

Нераціональне використання мінеральних вод на окремих родовищах, нерівномірний розподіл водовідбору по ділянках та технічна недосконалість свердловин призводить до виснаження водоносних горизонтів і зміну у хімічному складі вод.

Відбувається і протилежний процес, коли родовища мінеральних вод вивчено, їх запаси затверджено, витрачено значні кошти, а родовища не використовуються за прямим призначенням, тобто у лікувальних цілях. Наприклад, затверджені експлуатаційні запаси води у Трускавці 17,6 м³/добу, використовується 16 м³/добу, у Східниці відповідно – 64,6 та 3 м³/добу [7].

З метою залучення інвестицій та приватного капіталу у санаторно-курортну сферу доцільно запровадити правові механізми акціонування та корпоратизації на територіях державних санаторно-курортних закладів, наприклад, на базі недобудов, виведених з експлуатації корпусів, невикористаних площ, із визначенням державної частки акцій. Для запобігання спробам зміни профільності санаторіїв доцільно обмежити недержавну частку акцій величиною 49% [5].

Реалізація зазначених механізмів потребує внесення змін до Закону України “Про курорти”.

Висновки. Отже, з метою збереження та розвитку рекреаційних територій та курортної галузі доцільно:

- розробити Державну програму розвитку курортно-рекреаційної галузі;
- розробити і запровадити систему заохочень інвестицій, особливо для високовартісних та продовжуючи курортний сезон інвестиційних проектів;
- розробити інвестиційні бізнес-проекти розвитку інфраструктури рекреаційно-курортних зон за розділами: дороги і транспорт, енергетика, водопостачання, комунальне господарство та каналізація, утилізація побутових відходів, готелі, санаторно-курортні та оздоровчі заклади, заклади відпочинку і розваг, екологічно чисті харчові продукти тощо;
- оголосити природні території курортами державного та місцевого значення з визначенням меж та режимів округу і зон санітарної охорони курортних територій та забезпечити розроблення проектів законів України про оголошення природних територій курортами державного значення;
- розробити схеми планування території та генеральні плани рекреаційних територій;
- передбачити у проекті Державного бюджету на 2008 р. кошти на створення Державного кадастру природних рекреаційних територій, курортів та Державного кадастру природних лікувальних ресурсів.

Список літератури

1. Закон України “Про туризм” від 15 вересня 1995 р. № 324/ 95-ВР // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
2. Азар В. И. Экономика и организация туризма. – М. : Экономика, 1973. – 184 с.
3. Ведин Ю. А. Социально-экономические аспекты развития территориальных рекреационных систем // Социально-экономические и географические аспекты исследования рекреационных систем. – М., 1980.
4. Гуляев В. Г. Новые информационные технологии в туризме: Учеб. пособие. – М. : Приор, 1998. – 144 с.
5. Інформація “Про стан реалізації державної політики в туристичній та курортно-рекреаційній галузях у 2005 році – III кварталі 2006 р.” // Матеріали Комітету Верховної Ради з питань сім’ї, молодіжної політики, спорту та туризму, 2006 р. – С. 127.
6. Квартальнов В. А. Стратегический менеджмент в туризме: современный опыт управления. – М. : Финансы и статистика, 1999. – 496 с.
7. Статистичний бюлетень “Туризм в Україні”. Державна туристична адміністрація України. – К., 2006. – 48 с.

СТАН РЕФОРМУВАННЯ ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИКИ В ДЕРЖАВАХ СНД ПІСЛЯ ПЕРЕХОДУ НА РИНКОВІ УМОВИ ГОСПОДАРЮВАННЯ

Б. Слупський,

аспірант Національної академії державного управління при Президентові України

Постановка проблеми. З утворенням незалежних держав на території СРСР і поділом електроенергетичної власності між ними відбулися радикальні зміни в структурі організації управління та державного регулювання електроенергетикою. В електроенергетиці незалежних держав були створені власні органи управління і самостійні суб'єкти господарювання. Колишні принципи централізованого управління роботою енергосистем були зруйновані, що зумовило необхідність швидкого створення механізмів координації управління розвитком і функціонуванням електроенергетики держав Співдружності. З цією метою держави-учасники СНД 14 лютого 1992 р. уклали угоду “Про координацію міждержавних відносин в області електроенергетики Співдружності Незалежних Держав”, відповідно до якої була створена Електроенергетична Рада СНД і його робочий орган – Виконавчий комітет.

Останні дослідження і публікації. Питанню реформування ринків електроенергетики СНД приділяють величезну увагу як провідні вітчизняні вчені, так і вчені ближнього та дальнього зарубіжжя: В. А. Джангіров, В. А. Барінов, Л. П. Падалко, В. І. Чаплін, О. Є. Кузьмін, А. Г. Боярчук, Л. С. Беляєв, С. В. Подковальников тощо.

Структурні перетворення в електроенергетиці держав Співдружності призвели до утворення різних форм власності електроенергетичних об'єктів та формування оптових ринків електроенергії. *Метою цієї статті* є дослідження цих перетворень для визначення напрямів координації державних програм управління функціонуванням та розвитком об'єднаних енергетичних систем із створення умов утворення вільного ринку електроенергії на теренах СНД.

У державах Співдружності реформування електроенергетики здійснюється різними шляхами, водночас існують і загальні тенденції. Юридичний статус реформ в електроенергетиці закріплений або відповідними законами про електроенергетику, або президентськими Указами і ухвалами урядів. У прийнятих в державах Співдружності нормативно-правових актах визначені основні права, обов'язки і відповідальність виробників, постачальників і споживачів електроенергії, принципи формування і реалізації державної політики в галузі електроенергетики, а також напрями розвитку ринкових відносин.

Російська Федерація. Реформи в електроенергетиці Росії почалися відповідно до Указів Президента Росії, затверджених у 1992 р. Основні виробничі фонди електроенергетики зосереджено в Холдингу ПАТ “ЄЕС Росії”, Державному концерні “Росенергоатом”, ВАТ “Іркутськенерго”, ДП “Татенерго” та ДП ЛАЕС. Назву ПАТ “ЄЕС Росії» застосовано до трьох різних економічних суб'єктів: це головна компанія ПАТ “ЄЕС Росії”, яка має декілька філіалів і представництв; Холдинг, до якого крім ПАТ

“ЄЕС Росії” входять дочірні Товариства АТ-ЕНЕРГО та АТ-електростанції; Група, до якої крім ПАТ “ЄЕС Росії” входять дочірні та залежні компанії, у функції яких не входить виробництво та передача електроенергії та тепла. Російське акціонерне товариство енергетики та електрифікації (ПАТ “ЄЕС Росії”) було утворено в 1992 р. відповідно до Указів Президента РФ № 922 від 14 серпня 1992 р., № 923 від 15 серпня 1992 р., № 1334 від 5 листопада 1992 р., № 1392 від 16 листопада 1992 р. та Розпорядження Держкоммайна РФ № 1013-р від 3 лютого 1992 р.

У статутний капітал ПАТ “ЄЕС Росії” були передані всі енергетичні об’єкти федерального значення: великі теплові електростанції потужністю 1000 МВт і більше, гідравлічні електростанції потужністю 300 МВт і більше, з районних енергосистем – магістральні високовольтні лінії електропередачі, що формують Єдину енергосистему Російської Федерації; центральне і регіональні диспетчерські управління, науково-дослідні і проектні організації. У власність ПАТ “ЄЕС Росії”, утвореного на базі регіональних енергосистем, були передані пакети акції (не менше 49%) всіх АО-ЕНЕРГО, які разом з Товариством створили Холдингову компанію, АО-ЕНЕРГО мали стати або філіалами Товариства, або його дочірніми компаніями. Холдинг утворювався тимчасово, щоб надалі поступитися місцем незалежним АО-ЕНЕРГО.

Міндержмайна РФ – головний утримувач державних акцій, наступний за вартістю пакет акцій – у РФФМ. У 1997 р. РФФМ збільшив свій пакет акцій, отримавши в своє розпорядження велику частину пакетів звичайних акцій від регіональних фондів майна і всі пакети привілейованих акцій цих фондів. Консолідований державний пакет акцій становить 52,2% усіх акцій. Решта акцій належить російським й іноземним юридичним і фізичним особам.

Окрім основної діяльності – постачання споживачам електроенергії і тепла, деякі компанії, що входять до Холдингу, зайняті будівництвом нових енергетичних установок, технічним обслуговуванням своїх фондів, включаючи ремонт устаткування, і виготовленням продукції, необхідної для ремонту й експлуатації устаткування. Крім того, Група і Холдинг (через АО-ЕНЕРГО) здійснюють дослідження і розробки, включаючи проектування енергетичних об’єктів, а також діяльність, пов’язану з функціонуванням виробничої і соціальної інфраструктури.

Під час реформування було створено федеральний оптовий ринок електроенергії і потужності, управління розвитком і функціонуванням якого здійснює ПАТ “ЄЕС Росії”. Для державного регулювання функціонування електроенергетичної галузі було утворено Федеральну і регіональні енергетичні комісії. Центральне диспетчерське управління Єдиною енергосистемою Росії виконує Оператор ринку [2, с. 4]. Подібні структури утворені і в Україні та республіці Молдова.

Нині функціонує більш як 100 суб’єктів оптового ринку, включаючи регіональні акціонерні суспільства АО-ЕНЕРГО, великі теплові і гідроелектростанції, АЕС, а також споживачі, які споживають електроенергію у великих обсягах. У липні 2001 р. прийнята ухвала Уряду РФ, що визначила основні напрями подальшого реформування електроенергетики Росії. Ці напрями включають: перетворення федерального оптового ринку електроенергії і потужності в конкурентний федеральний ринок електроенергії, формування роздрібних ринків електроенергії,

створення Федеральної мережевої компанії, низки генеруючих енергокомпаній, Системного оператора, Адміністратора торгової системи. Реформування регіональних акціонерних компаній передбачено здійснити шляхом розділення функцій виробництва енергії і її передавання і збування. Намічено три етапи реформ загальною тривалістю 8–10 років. На сьогодні створені Системний оператор, Федеральна мережна компанія, Адміністратор торгової системи. У 2003 р. почато реформування регіональних суспільств АО-ЕНЕРГО. Прийнятий закон “Про електроенергетику”, що встановив правові основи економічних відносин у сфері електроенергетики в умовах подальшого реформування галузі [2, с. 5].

31 серпня прем'єр-міністр Михайло Фрадков підписав Постанову Уряду РФ № 529 “Про вдосконалення порядку функціонування оптового ринку електричної енергії (потужності)” і Постанову Уряду № 530 “Про Правила функціонування роздрібних ринків електричної енергії”. 1 вересня 2006 р. було запущено нову лібералізовану модель оптового і роздрібного ринків електроенергії.

Республіка Білорусь. У 2001 р. створено Міністерство енергетики, яке здійснює управління електроенергетичною галуззю республіки.

Управління виробничо-господарською діяльністю підприємств галузі здійснює Державний енергетичний концерн “Беленерго”. До складу концерну “Беленерго” входять шість республіканських унітарних підприємств електроенергетики, а також підприємства будівельно-монтажного комплексу, налагоджувальні підприємства, науково-дослідні і проектні організації. Близько 96% електроенергії в Білорусі виробляється на 13 великих теплових електростанціях (КЕС і ТЕЦ), інші 4% електроенергії виробляється на 12 малих ТЕЦ, побудованих більше 40 років тому, і використовується насамперед як джерело тепlopостачання в містах [6, с. 11]. Частина електроенергії Білорусь імпортує з Росії та донедавна з України. Причина розірвання контрактів про імпорт електроенергії з України – незадоволення цінами. Проте постійно ведуться перемовини щодо відновлення експорту української електроенергії білоруським споживачам.

Республіканські унітарні підприємства електроенергетики є вертикально-інтегрованими енергокомпаніями державної форми власності, до складу яких входять електростанції, електричні і теплові мережі.

На сьогодні на колегії Міністерства енергетики розглянутий тільки проект Концепції реструктуризації галузі. Відповідно до цього проекту передбачено три етапи реформування. Намічено розділити електроенергетику за видами діяльності на генерацію, передачу і розподіл електроенергії, сформувати ринкові структури і організувати Республіканський оптовий ринок електроенергії.

У процесі реформування окремі більші електростанції виділяються в самостійну генеруючу компанію. Республіканські унітарні підприємства електроенергетики намічено реформувати в розподільчо-збутові компанії. Обидві структури можуть у перспективі акціонуватися з різними частками змішаної власності. Мережеві лінії електропередачі залишаться в державній власності і не будуть акціоновані. Передбачено створити незалежний регулюючий орган, який подібний до НКРЕ (Україна), НАРЕ (Республіка Молдова), Федеральної і регіональної енергетичної комісії Російської Федерації, що контролюватиме

дотримання правил з оптового продажу електроенергії і правил взаємин між виробниками і споживачами електроенергії.

Складний шлях реформ (від державної монополії до створення вільних ринків), який частково пройшли Україна, Росія та Молдова, ще необхідно пройти електроенергетиці Білорусі.

Республіка Молдова. Управління галуззю здійснює Міністерство енергетики, утворене в 2001 р. У 1998 р. був прийнятий “Закон про електроенергію”, що передбачає розвиток конкуренції у виробництві і постачанні електроенергії та приватизацію електроенергетичних підприємств в цих двох галузях. Відповідно до закону утворено Національне агентство з питань регулювання в енергетиці (НАРЕ) розділено діяльність з виробництва, передачі і диспетчеризації, розподілу електроенергії. Утворено Державне підприємство “Молделектрика”, яке виконує функції з передачі електроенергії і диспетчерського центру.

У грудні 1998 р. Парламент Республіки Молдова прийняв “Закон про індивідуальний план приватизації підприємств електроенергетичного сектора”, який передбачив в два етапи приватизацію електроенергетичних об’єктів [8].

На першому етапі намічено приватизувати електророзподільні підприємства, потім – три ТЕЦ. Іноземним інвесторам дозволено володіти контрольним пакетом акцій. На другому етапі, у сфері виробництва електроенергії, закон дав можливість інвесторам придбати до 70% акцій кожного підприємства. У лютому 2000 р. Уряд Республіки Молдова продав іноземним інвесторам три з п’яти електророзподільних підприємств. В сенсі приватизації підприємств електроенергетичної галузі іноземними інвесторами уряд Молдови прийняв найбільш рішучі кроки.

Також “Закон про електроенергію” визначив основні принципи організації оптового ринку електроенергії в Республіці Молдова. Комерційні правила дозволяють укладати розподільним компаніям двосторонні договори з підприємствами з виробництва електроенергії і з компаніями, що імпортують електроенергію. Для забезпечення правової основи ефективного функціонування ринку електроенергії Республіки Молдови НАРЕ розробило Правила ринку електроенергії, які разом з прямими двосторонніми договорами передбачають становлення балансуєчого ринку.

Створення експортного електроенергетичного потенціалу є новим напрямом діяльності Уряду Республіки Молдова. Цей напрям не відображений в Енергетичній стратегії Республіки Молдова на період до 2010 року. Проте водночас розробляється Енергетична стратегія Республіки Молдова до 2020 року. За її основу прийнято [8]:

- Енергетичну стратегію республіки Молдова до 2010 року, схвалену Урядом в 2000 році;
- рішення міжнародної конференції “Енергетика Молдови-2005”, що відбулася в м. Кишиневі 21-24 вересня 2005 р.;
- результати аналізу стану енергетичного комплексу Молдови і перспективи його розвитку з урахуванням прогнозів зростання економіки;
- необхідність і шляхи створення експортного електроенергетичного потенціалу,
- досвід інших країн, зокрема України, у вирішенні проблем енергетики;

- формування “Молдавського острова навантажень”, що включає енергосистему республіки, для синхронно-паралельної роботи з енергосистемою Румунії – членом Союзу Координаторів Транспорту Електроенергії (UCTE);
- інтеграція ЄЕС республіки Молдова в енергосистеми ЄС одночасно з ОЕС України.

“Молдавський острів навантажень” по суті має бути подібним “Бурштинському острову навантажень”, створеному енергетиками України, Угорщини і Словаччини під патронажем UCTE. Тому організацію експортних постачань електроенергії планують здійснювати спільно з Україною, використовуючи досвід українських енергетиків щодо створення “Бурштинського острова навантажень”. Така консолідація дозволить формувати “Молдавський острів навантажень” як складову частину “Молдавсько-українського острова навантажень” на основі електромереж України і Молдови. А це, в свою чергу, стане сполучною ланкою на шляху формування електроенергетичного об’єднання Схід – Захід і могутнім стимулом економічного об’єднання держав-членів Європейського Союзу (ЄС) і держав-членів Євразійського економічного співтовариства (ЄврАзЕС).

Україна. Після утворення незалежної держави Україна у 1991 р. відбувалися радикальні зміни в економічних відносинах, під час яких стосунки між суб’єктами господарювання формувалися на основі ринкових відносин, а адміністративно-командна система державного управління відходила в минуле. Від ефективної та надійної роботи енергетичної галузі залежало функціонування всіх галузей промисловості, сільського господарства, а також економічна стабільність у державі в цілому.

Усередині 1990-х рр. склалася ситуація, коли в Україні для потреб промисловості та населення існуючих енергетичних потужностей катастрофічно не вистачало. В осінньо-зимовий період, коли споживання електроенергії зростало, енергетики вже не могли підтримувати в мережі необхідну напругу та частоту 49,9 Гц. Якість електроенергії погіршилася до критичної межі, що загрожувало виходу із ладу обладнання самих електростанцій та незворотних процесів у всій енергосистемі України. А це, в свою чергу, призводило до масових відключень споживачів.

Основними причинами критичного стану електроенергетичної галузі були: дефіцит власних ресурсів та необхідність їх імпорту за стрімко зростаючими цінами; надзвичайно висока енергоємність через зношеність обладнання та застарілість технологій, як у процесі виробництва, так споживання електроенергії; відтік кваліфікованих кадрів; неплатоспроможність населення; руйнування економічних зв’язків з новоутвореними незалежними державами тощо. Загроза зупинки енергетики спонукала Уряд України вживати термінових заходів щодо поліпшення ситуації. Стало зрозуміло, що ринкові перетворення в енергетичній галузі слід здійснювати більш активно та цілеспрямовано.

Фактична реорганізація вертикально-інтегрованого енергетичного комплексу України розпочалася з видання Указу Президента України від 4 квітня 1995 р. № 282/95 “Про структурну перебудову в електроенергетичному комплексі України” [4]. Згідно з цим Указом було розпочато акціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу та створення передумов для організації конкурентного

середовища шляхом розділення функцій з виробництва, передачі та постачання електроенергії.

Датою народження оптового ринку електроенергії України можна вважати 9 квітня 1996 р. Національна комісія регулювання електроенергетики (НКРЕ) (створена Указом Президента України від 8 грудня 1994 року № 738/94 “Про Національну комісію з питань регулювання електроенергетики” як незалежний позавідомчий орган, на який було покладено функції регулювання електроенергетики, зокрема сприяння розвитку конкуренції в галузі та організації ефективного ринку електричної енергії України) прийняла постанову № 9 “Про заснування оптового ринку електроенергії та тимчасовий порядок формування цін на ньому” [4]. В основу майбутньої структури енергетичної галузі було покладено англійську модель “Пул”. Для цієї моделі характерні: вертикальний поділ виробництва, транспортування, розподілу і продажу (постачання) електроенергії, регульована монополія оптової торгівлі (обов’язковий продаж усієї виробленої електроенергії “Пулу”, котрий виступає в ролі оптового покупця), продаж електроенергії регіональним покупцям або безпосередньо споживачам, які споживають електроенергію у великих обсягах. Ця модель передбачала конкуренцію у галузі виробництва електроенергії та її реалізації. Крім того, завдання, які раніше виконувалися за допомогою державного регулювання, тепер належать до компетенції незалежного контролюючого органу (НКРЕ) [1, с. 15].

Подібно до реформування електроенергетики Великобританії, де на першому етапі приватизації за генерацію та передачу електроенергії відповідав головний департамент генерації електроенергії (CEGB), а 12 регіональних департаментів взяли на себе забезпечення електроенергією кінцевих споживачів, в Україні згідно з указами Президента від 21 травня 1994 р. № 244-94 та від 04 квітня 1995 р. № 282-95 “Про структурну перебудову в електроенергетичному комплексі України” влітку 1995 р. було реорганізовано 8 виробничо-енергетичних об’єднань в 7 генеруючих компаній, 27 енергопостачальних компаній, державну електричну компанію високовольтних мереж та 8 регіональних диспетчерських центрів, яких об’єднав Національний диспетчерський центр електроенергетики (НДЦЕ) України. У 1997 р. був прийнятий Закон України “Про електроенергетику”, який фактично визначив основні принципи функціонування моделі енергетичного ринку [5]. 15 квітня 1998 р. згідно з наказом Міненерго № 54 на базі НДЦЕ України, регіональних диспетчерських центрів та Державної компанії “Укрелектропередача” було створено Національну енергетичну компанію “Укренерго”. У структурі НЕК “Укренерго” за згодою Ради Оптового ринку (рішення Ради від 22.07.98) для виконання функцій Розпорядника системи розрахунків, Розпорядника коштів та Секретаріату Ради 01 жовтня 1998 р. створений спеціалізований відокремлений підрозділ “Енергоринок” (СВП “Енергоринок”) [7].

Таким чином, нині в Україні існує структура, що організаційно забезпечує діяльність оптового ринку електроенергії та складається з 7 генеруючих акціонерних компаній, контрольні пакети акцій яких перебувають у власності ДП НАК “ЕКУ”, одного підприємства, яке виконує функції диспетчерського центру оптової торгівлі й експлуатації мереж передачі (“Укренерго”) і регіональних

підприємств постачання – обленерго (їх основні функції – експлуатація розподільчої мережі та продаж електроенергії) [4].

Головною метою запровадження ОРЕ в Україні було:

- упорядкування оптової торгівлі електроенергією;
- створення умов цивілізованої конкуренції між виробниками та постачальниками електроенергії;
- продаж виробленої енергії тільки на ОРЕ і заборона її прямої купівлі постачальниками електроенергії від енергогенеруючих компаній, теплових, атомних та гідроелектростанцій;
- запровадження ринкових відносин в операціях купівлі-продажу електроенергії;
- формування цін на електроенергію за ринковими принципами;
- утворення прозорої системи розрахунків за електроенергію;
- забезпечення права самостійного вибору споживачем постачальника електроенергії;
- залучення стратегічних інвесторів;
- збереження єдиної енергетичної системи України;
- забезпечення фінансової стабільності електроенергетичної галузі держави.

Здійснення політики ціноутворення в електроенергетиці відповідно до наданих Указами Президента України від 14 березня 1995 р. № 213 та від 21 квітня 1998 р. № 335 та Законом України “Про електроенергетику” повноважень забезпечує НКРЕ України як орган державного управління в енергетиці. Формування оптової ціни на електроенергію покладено на ОРЕ України згідно з Договором між членами ОРЕ. Оптова ціна може передбачати витрати на спільне фінансування розвитку нетрадиційних джерел енергії. Роздрібна ціна на електричну енергію формується енергопостачальниками згідно з умовами і правилами здійснення підприємницької діяльності з постачання електроенергії [4].

Для впровадження ефективних механізмів організації ОРЕ електричної енергії та поліпшення стану розрахунків за енергоресурси, у тому числі електроенергію, Кабінет Міністрів України видав постанову від 05 травня 2000 р. № 755, яка встановлює, що розрахунки за придбану на ОРЕ і спожиту електроенергію проводяться виключно у грошовій формі. Цим самим припинена дія бартерних та інших подібних схем розрахунків [4].

Для правового забезпечення роботи механізму розрахунків на ОРЕ України Верховна Рада 22 червня 2000 р. прийняла Закон “Про внесення змін до Закону України “Про електроенергетику”, який передбачає підвищення відповідальності під час проведення розрахунків за куповану енергію з ОРЕ, а також врегулювання відносин на ОРЕ, поліпшення фінансового становища, забезпечення енергетичної безпеки та сталої роботи ОЕС України. Згідно з новим законом [5]:

- визначається статус утвореного державного підприємства ДП “Енергоринок” як оптового постачальника електроенергії;
- для здійснення на ОРЕ контролю у розрахунках за електроенергію запроваджується механізм розподільчих рахунків. Кошти, отримані від споживачів, акумулюються на цих рахунках і служать для розрахунків між учасниками ринку;

– НКРЕ застосовує санкції до енергопостачальників, які порушують правила здійснення ліцензованої діяльності;

– споживачі зобов'язані розраховуватися з енергопостачальником виключно грошовими коштами шляхом їх перерахування на відповідний розподільчий рахунок. Інші форми оплати враховуватися не будуть;

– держава регулює функціонування енергетичного ринку, надаючи відповідні ліцензії суб'єктам підприємницької діяльності, формуючи тарифи на електроенергію, здійснюючи контроль за діяльністю учасників ОРЕ та дотриманням ними необхідних умов і зобов'язань.

Законом встановлюється відповідальність енергопостачальників на закріпленій території за неплатежі шляхом застосування до них відповідних санкцій. Можливе навіть анулювання ліцензії з постачання електричної енергії [8].

5 липня 2001 року Верховна Рада України прийняла законопроект “Про засади функціонування оптового ринку електричної енергії України”, в якому скасовувався обов'язковий продаж електричної енергії через ДП “Енергоринок” і було дозволено укладати прямі договори купівлі-продажу електроенергії між її виробниками та постачальниками або споживачами. При цьому форма оплати і вартість електричної енергії, реалізованої за такими угодами, державою не регулюється. Якщо на сьогодні НКРЕ встановлює фіксовані тарифи для виробників електроенергії, фіксує тарифи на її передачу, то згідно з новим законом в Україні запроваджується вільне ціноутворення на електричну енергію, а НКРЕ встановлює лише граничний рівень тарифів.

Постанова НКРЕ від 12 вересня 2003 р. № 921 ввела в дію з 1 жовтня 2003 року Правила Оптового ринку електроенергії України в редакції, затвердженій Радою ринку від 4 вересня 2003 року. В новій редакції Правил Оптового ринку електроенергії України удосконалений механізм формування ціни за маневреність та поглиблена диференціація платежів за робочу потужність. Крім того, виведені із числа ціноутворюючих енергоблоки Бурштинської ТЕС, що перебувають у режимі паралельної роботи з європейським енергооб'єднанням CENTREL/USTE/“острів Бурштинської ТЕС”. Внесені до Правил Оптового ринку електричної енергії України зміни та доповнення вдосконалюють механізм формування оптових цін на електричну енергію та платежів для виробників, які працюють за ціновими заявками, що створює передумови для посилення конкуренції між ними.

Для продовження процесу реформування група фахівців розробила Концепцію функціонування і розвитку оптового ринку електричної енергії (Концепція), яка схвалена Ухвалою Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2002 року № 1789.

Кабінет Міністрів України створив Міжвідомчу комісію з координації роботи, пов'язаної з реалізацією положень Концепції (Комісія). Комісія розробила і затвердила план заходів і механізм контролю їх виконання. Для розроблення і реалізації цих заходів Комісія створила координаційну робочу групу і робочі групи за такими напрямками:

1. Законодавчі основи і регулювання діяльності ОРЕ;
2. Організаційна структура, договірна система оформлення відносин і основи саморегулювання ОРЕ;
3. Економічні основи функціонування ОРЕ і його розвитку;

4. Механізми фінансових розрахунків між учасниками ОРЕ і система забезпечення виконання фінансових зобов'язань;

5. Виробничо-технологічна система забезпечення роботи оптового ринку.

Міжвідомча комісія розглядала такі питання:

– розроблення Кодексу електричних мереж;

– розроблення правил і процедур для впровадження Автоматизованої системи комерційного обліку електроенергії (АСКОЕ) і правил взаємодії між суб'єктами ОРЕ в частині порядку формування і надання інформації оператором АСКОЕ;

– розроблення методики формування цін на ринку додаткових послуг і порядку надання цих послуг;

– виконання положень Закону України “Про заходи, направлені на забезпечення стабільного функціонування підприємств ПЕК” (Закон).

Розглянувши пропозиції Міністерства палива й енергетики України, Верховна Рада України термін дії Закону продовжила до 1 січня 2007 року.

Відповідно до світової практики для розроблення документа про державну політику були підготовлені і в Міжнародному центрі перспективних досліджень обговорені положення “зеленої” і “білої” книг, у межах яких мають розглядатися відповідно постановочні питання і шляхи посилення повноважень і ролі регулюючого органу.

Враховавши світовий досвід і тенденції розвитку ринків електричної енергії, норми Європейської енергетичної Хартії і вимоги Директив Європейського Парламенту, що стосуються загальних правил на внутрішньому енергоринку, а також особливості функціонування об'єднаної енергетичної системи України, Уряд України визначив основний стратегічний напрям подальшого розвитку системи відносин в оптовому ринку електричної енергії – це його послідовна лібералізація. Для впровадження євроінтеграційного курсу України передбачено об'єднати ОЕС України з Європейською енергосистемою, забезпечивши її стабільну роботу за європейськими стандартами. Це передбачено Енергетичною стратегією до 2030 р. [3].

Кінцевою метою реформування є перехід до повномасштабного конкурентного ринку, який включає ринок двосторонніх контрактів, балансуючий ринок та ринок додаткових послуг. На цьому етапі реформування (впровадження ринків) Україна стоїть попереду Росії та Молдови. В республіці Білорусь ринкові перетворення в електроенергетиці тільки на етапі розгляду в колегії Міністерства.

Для реалізації цієї мети розвиток оптового ринку електричної енергії має здійснюватися на основі ретельного вивчення світового досвіду реформування ринків, аналізу існуючих проблем, удосконалення державного управління та регулювання на засадах чіткого розмежування компетенції та відповідальності уповноважених органів і врегулювання питань власності в енергетиці шляхом продуманого підходу до державної політики приватизації різних об'єктів галузі.

Висновок. Базові принципи організації електроенергетичного ринку держав-учасників СНД ґрунтуються на міждержавних документах держав-учасників СНД, котрі регламентують міждержавні відносини у сфері електроенергетики, що враховують міжнародні документи, на підставі яких формувалися європейські

енергетичні ринки, зокрема Європейську Енергетичну хартію, Договір до Енергетичної хартії, Директиву Європейського співтовариства про лібералізацію відносин на європейському електроенергетичному ринку тощо.

Держави-учасники СНД вільні у виборі організаційно-правової форми управління електроенергетикою своїх країн, мають створювати умови, коли б учасники ринку могли працювати відповідно до Базових принципів для створення вільного ринку електроенергії. Учасники ЕР СНД мають однакові права і їм надається право рівного доступу до електричних мереж держав-учасників СНД. Під рівними умовами доступу розуміється надання права транспортувати електроенергію по електричних мережах учасників ЕР СНД відповідно до Правил ЕР СНД і укладених договорів на передачу і/ або транзит електричної енергії. Держави-учасники СНД повинні створити ефективні механізми регулювання, контролю і забезпечення прозорості монопольних структур – систем оперативно-диспетчерського управління, передачі і розподілу електроенергії.

Перспективи подальших досліджень. Україні належить вирішити ще багато проблем щодо підвищення ефективності функціонування і забезпечення стійкого розвитку ОРЕ в поєднанні з енергосистемами держав Співдружності і ЄС, насамперед гармонізації нормативно-правової бази в електроенергетиці країн СНД і створення ефективного міждержавного електроенергетичного ринку, а також координації планів перспективного розвитку енергосистем держав Співдружності. Доцільно розглянути комплекс технічних, екологічних і економічних питань подальшого розширення інтеграції енергосистем СНД та ЄС для створення загального енергетичного простору. Це дасть змогу виробити рекомендації щодо оптимальних шляхів подальшого розвитку ефективної торгівлі електроенергією та посилення економічних зв'язків між державами.

Список літератури

1. *Беляев Л. С., Подковальников С. В.* Рынок в электроэнергетике: Проблемы развития генерирующих мощностей. – Новосибирск : Наука, 2004. – 220 с.
2. *Джангиров В. А., Баринов В. А., Герцен А. М.* Управление синхронной работой объединения энергосистем государств-участников СНГ в условиях формирования рыночных отношений. Электрические станции. – 2004. – № 3 – С.2–9.
3. Енергетична стратегія України до 2030 року, – <http://mpe.kmu.gov.ua/control/uk/archive/docview typeld=361726>
4. Завдання оптового ринку електричної енергії та етапи створення, – <http://www.er.energy.gov.ua/doc.php p=924>
5. Закон України “Про електроенергетику” від 16 жовтня 1997 р. № 575/97-ВР, – www.rada.gov.ua
6. *Падалко Л. П., Заборовский А. И.* Реструктуризация и развитие Белорусской электроэнергетики в контексте интеграционных процессов с Россией и Европейским Союзом // Белорусский журнал международного права и международных отношений. – 2004. – № 3 – С. 11–19.
7. Утворення ДП “Енергоринок”, – <http://www.er.energy.gov.ua/doc.php p=923>
8. *Barinov V. A., Djangirov V. A.* Forming electricity markets in the commonwealth of independent states and its impact upon power system development, – http://www.cigre.org/gb/publications/Download/Full%20Catalogue_June.pdf

ДЕМОГРАФІЧНА СИТУАЦІЯ ТА РИНОК ПРАЦІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ РАЙОНІ (НА ПРИКЛАДІ ЛИПОВЕЦЬКОГО РАЙОНУ ВІННИЦЬКОЇ ОБЛАСТІ)

В. Балдинюк,

*магістр державного управління, голова Липовецької районної державної адміністрації
Вінницької області*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими і практичними завданнями. В Україні в умовах ринкового конкурентного середовища, що швидко змінюється, підвищуються вимоги до управління людськими ресурсами на макрорегіональному та мікрорівнях. Це зумовлено низкою факторів: негативними тенденціями, які склалися в демографічному процесі; впливом значної частини працездатного населення із сільської місцевості; скороченням робочих місць у сільськогосподарських підприємствах; неадекватністю в рівнях і темпах розвитку організаційно-технічного та кадрового потенціалу; зростанням безробіття тощо. В масштабі держави, регіонів і господарюючих структур виникла проблема демографічного характеру: формування кадрового потенціалу, адекватного вимогам ринкової економіки, забезпечення зайнятості та активізації населення.

Сучасний стан демографічної ситуації в Липовецькому районі Вінницької області, як і в цілому по Україні, характеризується зменшенням чисельності населення, перевищенням смертності над народженням.

Демографічна криза є результатом деформацій у суспільному житті, насамперед у виробництві, коли порушується узгоджене функціонування і розвиток його основних компонентів – землі, засобів виробництва і праці, що призводить до порушення механізму демовідтворення, втрати здатності соціального організму до самовідтворення селян у суспільно необхідній їх кількості та якості. Крім того, криза є наслідком міграційної деформації їх статево-вікової структури в 1960–1980-х роках та погіршення соціального середовища в результаті кризового стану основних сфер життя, загострення суперечностей та соціальної невизначеності у 90-х роках.

Характерною ознакою ринку праці є зайнятість населення. Питання регулювання зайнятості в сучасних умовах набуває особливої значущості. Останнім часом у районі триває процес зменшення зайнятих в основних галузях економіки. Повна зайнятість населення має забезпечуватися за умови подолання спаду в аграрному секторі економіки, розширення особистих підсобних господарств населення та селянських (фермерських) господарств; створення додаткових робочих місць на основі розвитку кооперативного руху у виробничій та соціальній сферах, стимулювання за допомогою кредитних і податкових важелів розвитку на селі промислових виробництв; підтримання малого бізнесу через надання субсидій за рахунок коштів місцевих бюджетів, фонду сприяння зайнятості,

Ця ситуація вимагає формування результативної системи управління трудовими ресурсами, здійснення насамперед організаційно-економічних, а на їх

основі – і соціальних заходів оздоровлення демографічної ситуації, збереження, відродження і розвитку поселенської мережі, підвищення матеріального добробуту населення, припинення руйнації та згортання підприємств, організацій, установ і закладів соціальної інфраструктури та руйнування її матеріальної бази.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблеми. Останнім часом цю комплексну проблему досліджували такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як В. Ф. Андрієнко, Н. О. Афендікова, Д. П. Богиня, О. А. Грішнова, В. М. Данюк, О. С. Іванілов, М. М. Кім, Ю. М. Краснов, Е. М. Лібанова, А. А. Нікіфорова, В. В. Онікієнко, О. М. Онищенко, О. М. Петроє, В. М. Петюх, К. І. Якуба та ін. Проте, незважаючи на цінність проведених наукових досліджень, окремі аспекти проблем демографічного розвитку, зайнятості населення в адміністративному районі залишаються невирішеними.

Невирішені раніше елементи загальної проблеми, яким присвячується стаття: аналіз сучасного стану демографічної ситуації та ринку праці на рівні адміністративного району свідчить про необхідність вирішення кола питань, серед яких стратегічним заходом з боку держави має бути демографічна політика, активна регіональна політика ефективної зайнятості населення в умовах інноваційно-інвестиційного розвитку економіки, яка полягає в запобіганні масовому безробіттю та стабілізації економічного розвитку.

Формування мети (постановка завдання). Метою статті є аналіз демографічної ситуації та ринку праці в адміністративному районі, виявлення можливостей, розроблення конкретних заходів і впровадження їх органами місцевої влади.

Виклад основного матеріалу з обґрунтуванням отримання наукових результатів дослідження. Населення Липовецького району являє собою сукупність людей, які проживають на визначеній адміністративній території. З точки зору природного відтворення визначають демографічну ситуацію, тобто конкретний у певних географічних умовах стан населення країни в цілому, у тому числі району (області), зумовлений соціально-економічними умовами даного місця і часу.

На початок 2008 р. чисельність населення району становила 40,9 тис. осіб або 2,5% усього населення області. Абсолютна чисельність населення протягом 2005–2007 рр. скоротилася на 1,6 тис. осіб або на 3,7% [3].

У структурі населення району 16,4% становлять діти та підлітки, 53,6% – особи працездатного віку, 30% – пенсіонери за віком. Зменшення чисельності населення відбувається переважно через скорочення кількості осіб допрацездатного віку, тобто природної основи відтворення селянства, при одночасному зростанні абсолютної та відносної чисельності пенсіонерів, у результаті чого відбувається інтенсивне старіння жителів, зростає демографічне навантаження працездатного населення. Причому зростання демографічного навантаження відбувається головним чином за рахунок осіб пенсійного віку. Таким чином витрати життєвих сил працездатного населення значною мірою спрямовані не на відновлення нових поколінь, а на утримання батьків і прабабків.

Середньорічні темпи скорочення кількості осіб працездатного віку залишалися високими. У зв'язку з цим зростає коефіцієнт демографічного навантаження жінок фертильного віку.

Скорочення населення в умовах інтенсивного його старіння перетнуло критичні межі сучасного типу відтворення і призводить до вимирання. Основною причиною такої ситуації є зниження життєвого рівня селян та погіршення їх медичного обслуговування внаслідок “залишкового” принципу розподілу ресурсів на потреби охорони здоров'я, соціокультурної невідповідності населення до раціональної поведінки самозбереження, низької ціни життя за шкалою суспільних цінностей.

Вирішення демографічних проблем шляхом збереження та поліпшення здоров'я населення – один з найважливіших пріоритетів нації. Реалізація такої мети вимагає перегляду законодавчих актів щодо конституційних прав жінок відносно тривалості до- і післяпологової відпустки жінок, догляду за дитиною та одноразової матеріальної допомоги у зв'язку з народженням дитини і щомісячної допомоги протягом періоду догляду за дитиною. Остання має бути на рівні мінімальної заробітної плати для працюючих жінок та не нижче мінімальної заробітної плати для непрацюючих жінок та маргінальних верств населення. Крім того, необхідно передбачити забезпечення вагітних жінок, що працюють у виробничому секторі, повноцінними продуктами харчування за пільговими цінами за рахунок підприємств незалежно від форми власності на землю та майно, а тих, що хворіють на анемію, за рахунок місцевих бюджетів безкоштовно забезпечувати вітамінами і необхідними медикаментами.

Демографічні процеси в Липовецькому районі Вінницької області свідчать про виникнення негативних явищ. Основною складовою демографічної кризи є значне зниження народжуваності, про що свідчить динаміка кількості народжень та показники інтенсивності цього процесу. У 2007 р. кількість народжень у районі становила 395 осіб. За 1990–2007 рр. абсолютна чисельність народжених знизилась на 154 особи або на 28,1% [3].

Рівні народжуваності у матерів різних вікових груп істотно різняться. Так, якщо найвищі її показники мають групи жінок віком 20–25 років (11 дітей на 100 жінок), дещо нижчі вони у матерів віком до 20 років.

Економічні причини зниження народжуваності криються у виробничій сфері, насамперед у сфері праці. Та частина національного доходу, що використовується для особистого споживання, навіть у некризових умовах не відшкодовувала необхідних витрат сім'ї на утримання не тільки третьої, а й навіть другої дитини. Тому сім'я з дітьми економічно не була забезпеченою, рівень життя її був нижчим, ніж соціально необхідний. За роки соціально-економічної кризи ситуація погіршилася, на що селянство зреагувало зниженням народжуваності. Щоправда ситуація дещо поліпшилася після прийняття законодавчих актів щодо надання одноразових грошових виплат при народженні першої, другої та третьої дитини.

Віковий склад населення характеризується зменшенням частки дітей у загальній кількості населення, поряд з істотним збільшенням частки осіб у віці, старшому за працездатний, що ускладнює сучасну демографічну ситуацію в районі і зумовлює старіння населення.

В умовах істотного зниження народжуваності населення, наростання його старіння прогресує рівень показника смертності, знижується коефіцієнт життєвості населення (співвідношення кількості народжень і смертей). Смертність перевищувала народжуваність у 1990 р. в 1,4 рази, в 2007 р. – в 2,1 рази. Скорочується середня тривалість життя [3].

Динаміка показника смертності особливо прискорилася в першій половині 90-х років із розгортанням в Україні соціально-економічної кризи, яка набула тотального характеру.

Загальний коефіцієнт смертності протягом одного покоління збільшився майже вдвічі. Відбувається процес “омолодження” коефіцієнта смертності, тобто зниження середнього віку померлих, скорочується середня очікувана тривалість життя при народженні.

Статеву диспропорцію населення Липовецького району – одна з основних причин юридичної основи формування родини: зниження показника шлюбності і зростання темпів розлучуваності. Так, коефіцієнт шлюбності (кількість зареєстрованих шлюбів з розрахунку на 1000 осіб) знизився від 9,3% у 1980 р. до 3,9 у 2005 р., або майже в 2,4 разу, а коефіцієнт розлучуваності (кількість зареєстрованих розлучень з розрахунку на 1000 осіб) підвищився від 1,2 до 2,8% або у 2,3 разу. Зростає співвідношення між кількістю розлучених і одружених: якщо в 1990 р. розпадалася кожна четверта сім'я, то в 2007 р. – кожна друга [3].

Різно зменшилася кількість шлюбів – протягом 90-х років скоротилися з 9,7 до 5,6 на 1 тис. населення (тобто на 43%), при практично стабільній, на високому рівні 1990 р., частоті розлучень – 3,5–3,6 на 1 тис. осіб. Таким чином, у суспільстві зростає орієнтація на неформальні шлюбно-сімейні відносини. Збільшується частка бездітних та одnodітних родин, зростає кількість дітей, народжених поза шлюбом, а також матерів-одиначок, що ще більше погіршує демографічні перспективи Липовецького району.

Погіршення статево-вікової структури населення району супроводжується, особливо в останні роки, негативними якісними характеристиками здоров'я. Кількість хворих збільшилася майже за всіма класами хвороб.

Основні причини зростання захворюваності зазначеними та іншими класами хвороб криються в погіршенні екологічного стану навколишнього природного середовища внаслідок Чорнобильської катастрофи та інших чинників забруднення земельних і водних ресурсів, повітряного басейну тощо, руйнації старої системи охорони здоров'я населення та неможливості селян через їх неплатоспроможність користуватися послугами медичних закладів ринкового типу; різкому зниженні життєвого рівня населення й незбалансованості харчування, особливо дітей та осіб похилого віку; зниженні рівня забезпечення селян комунально-побутовими послугами, а також збільшенні стресових ситуацій через соціальну невизначеність статусу й належного соціального захисту щодо оплати праці, безробіття, пенсійного забезпечення тощо.

Особливо небезпечними стали хвороби, зумовлені соціальним становищем селян, зокрема активна форма туберкульозу, венеричні хвороби, ВІЛ-інфекція. Так, у 2005 р. захворюваність громадян на активний туберкульоз становила 37 осіб, у 2006 р. – 22 особи, а в 2007 р. досягла 36 осіб. За 3 роки захворюваність громадян на активний туберкульоз в Липовецькому районі зросла на 50 відсотків [3].

Зростає захворюваність на психічні розлади, окремі інфекційні хвороби: грип і гострі інфекції верхніх дихальних шляхів, вірусний гепатит та ін. Не поліпшується ситуація із серцево-судинними захворюваннями, злоякісними новоутворюваннями, венеричними хворобами.

Зменшення чисельності населення району в основному відбувається під впливом природного і механічного (міграційного) руху та адміністративно-територіальних перетворень. У динаміці сила впливу кожного з наведених чинників на чисельність населення змінюється. Якщо у 1960–1995 рр. домінуючим фактором, що зумовлював зменшення кількості селян, був міграційний вплив їх із села, який на 60–30% компенсувався природним приростом, то в 2005–2007 рр. переважаючим фактором стало природне зменшення населення. Протягом цих років зменшення населення на 3,7% зумовлювалося їх депопуляцією.

Дзеркальним відображенням більшості політичних та соціально-економічних процесів, що відбуваються в державі, є ринок праці, який фокусує в собі найгостріші проблеми: ріст безробіття, посилення структурних і регіональних диспропорцій зайнятості, неконтрольований відтік робочої сили за кордон, зміни в якості робочої сили і мотивації праці, падіння рівня доходів населення тощо. Соціально-економічні трансформації, які сьогодні відбуваються в Україні, найяскравіше віддзеркалюються на ринку праці та впливають на процеси відтворення робочої сили. Демографічна ситуація, що склалася в державі, поглиблення процесу старіння населення у поєднанні із загальним економічним спадом і падінням рівня життя населення призвели до деформацій у формуванні та реалізації трудового потенціалу, зайнятості населення.

В останні роки в районі спостерігаються негативні тенденції у використанні трудового потенціалу. Участь населення у суспільному виробництві та особистому підсобному господарстві населення супроводжується низьким рівнем продуктивності праці. У 2007 р. економічно активне населення Липовецького району у віці 16–60 років становило 22 тис. осіб, незайняте населення у віці 16–60 років – 1,9 тис. осіб, з нього 1,5 тис. осіб – безробітні, зареєстровані у державній службі зайнятості. Для району характерне також родинне безробіття. Кількість членів безробітних сімей, що перебувають на обліку, налічує 30 осіб. Відповідно до Закону України “Про зайнятість” зайнятість населення, що проживає на території України, забезпечується державою шляхом проведення активної соціально-економічної політики, спрямованої на задоволення його потреб у добровільному виборі виду діяльності, стимулювання створення нових робочих місць і розвитку підприємництва [1].

У виробничій сфері району чисельність зайнятих працівників на підприємствах усіх форм власності у 2007 р. налічувала 7,1 тис. осіб. З числа працівників сільського господарства 179 осіб у 2007 р. перебувало на обліку в службі зайнятості. Кількість вільних робочих місць для працівників сільського господарства становила 54 од. Масовим явищем стала праця на присадибних та садово-городніх ділянках. На думку академіка НАН України О. М. Онищенка, “Господарства населення ... ще довго відіграватимуть важливу роль у забезпеченні продовольчої безпеки нашої держави” [2].

Висновки з даного дослідження. Вивчення умов та чинників, які впливають на поліпшення демографічної ситуації, зміни у сфері зайнятості населення Липовецького району Вінницької області свідчать, що демографічні процеси, структура зайнятості населення даної території в основному відповідають загальноукраїнським тенденціям. Формування ринку праці в районі нерозривно

пов'язане з економічними процесами в Україні і супроводжується зростанням кількості незайнятого населення, збільшенням розбалансованості в попиті та пропозиції робочої сили, деяким збільшенням зовнішньої міграції. Основною проблемою реалізації трудової активності населення є проблема прихованого безробіття. В районі також загострюється ситуація на фіксованому ринку праці, про що свідчить подальше істотне зростання питомої ваги осіб з числа найменш захищених верств населення.

Основою для досягнення ефективної зайнятості населення району є: створення дієвого механізму зайнятості, збалансована структура галузей економіки, продуктивна зайнятість, престижність і безпека праці, сучасна освіта та медичне обслуговування, соціальна захищеність тощо.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Посилення державної політики передбачає розроблення заходів з регулювання зайнятості населення та ринку праці адміністративного району, зокрема програму зайнятості, яка включає систему економічного стимулювання (пільги з оподаткування, кредити, субсидії) підприємств, що гарантують зайнятість і створюють робочі місця; вирішує питання соціального захисту населення. Вдосконалення існуючого механізму державного регулювання ринку праці має базуватися на нових законодавчих підвалинах. Потребують законодавчого вирішення питання отримання випускниками середніх та вищих закладів освіти гарантій щодо першого робочого місця, поширення практики квотування робочих місць для інвалідів, інших малозахищених категорій громадян, дискретності виплати допомоги по безробіттю та встановлення її у випадку часткового безробіття тощо.

Запровадження зазначених пропозицій у практичну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування району сприятиме збереженню рівня зайнятості населення та підвищенню її ефективності, запобіганню масовому і застійному безробіттю.

Список літератури

1. Закон України "Про зайнятість населення" від 1 березня 1991 року № 803-XII // Голос України. – 1991. – № 56.
2. *Оніщенко О. М.* Господарства населення: продуктивність, ефективність, перспективи / Відп. ред. член-кор. УААН Б. Й. Пасхавер. – К. : Ін-т економіки НАНУ, 2003. – 100 с.
3. Вінницька область у 2007 році. Статистичний щорічник. – Вінниця : Головне управління статистики, 2008. – 529 с.

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ГРОМАДСЬКОЇ АКТИВНОСТІ МОЛОДІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

О. Бойчук,

аспірант Національної академії державного управління при Президентові України

Постановка проблеми. Молодь як соціально-демографічна група є одним із суб'єктів процесу реформації від позицій, активності якого залежить не тільки ефективність соціальних перетворень сьогодення, але і майбутній розвиток суспільства, а також сама спадкоємність суспільних реформ, що проводяться. Ці процеси повинні опиратися на відповідне правове забезпечення, тобто має бути законодавчо оформлена державна політика стосовно молодих людей, у тому числі щодо розвитку громадської активності молоді.

Актуальність дослідження. Розбудова демократичної держави та громадянського суспільства як одного з найважливіших її елементів неможлива без активної участі молодих людей у її громадському житті. Саме від здатності молоді бути активною, дієздатною та творчою силою залежать перспективи державорозбудовчого процесу в Україні. Держава має виконувати координуючу та організаційну роль, здійснюючи правові, фінансові, інформаційні та інші функції, а молодь — виступати ініціатором змісту управлінських рішень, що приймаються владою, обґрунтовуючи їх суть і переконуючи в їх необхідності. Основу ж самої державної молодіжної політики повинні складати посилання на власне молодіжне законодавство та відповідні механізми його виконання.

Аналіз останніх публікацій. В українській законодавчій системі створено певний фундамент для реалізації державної політики розвитку громадської активності молоді. У контексті теми дослідження слід відзначити роботу з розвитку регіональної молодіжної політики такого автора, як Перепелиця М. П. (Державна молодіжна політика в Україні (регіональний аспект)), де в окремому підрозділі зроблено аналіз законодавчо-нормативної бази діяльності громадських молодіжних організацій [9, с. 137]. В українському науково-дослідному інституті проблем сім'ї та молоді (Ю. О. Белкін, В. А. Головенько, О. А. Корнієвський, О. М. Костенко, В. І. Мельниченко, Я. В. Немирівський, О. В. Пустовойт) проведено ряд досліджень державної молодіжної політики на прикладах окремих областей України, які систематизували фактологічний матеріал щодо форм і методів роботи з молоддю, а також нормативну базу державної молодіжної політики на регіональному рівні. Проте, питання з правового забезпечення розвитку громадської активності молоді в контексті державного управління в українській науковій літературі висвітлено недостатньо [9, с. 7–9].

Мета дослідження. Систематизувати законодавчу базу та проаналізувати нормативне забезпечення державної політики розвитку громадської активності молоді на регіональному рівні.

У відповідності до зазначеної мети дослідження поставлені такі завдання:

- провести аналіз законодавчої бази України стосовно молодіжної політики;

– висвітлити нормативні акти, які розроблялися на регіональному рівні, зокрема у м. Києві щодо впровадження молодіжної політики.

Виклад основного матеріалу. Підґрунтям для розвитку державної молодіжної політики в Україні стала Декларація “Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні”, ухвалена 15 грудня 1992 року. У Декларації було визначено державну молодіжну політику як системну діяльність держави у відносинах із особистістю, молоддю, молодіжним рухом, що здійснюється в законодавчій, виконавчій, судовій сферах і ставить за мету створення соціально-економічних, політичних, організаційних, правових умов та гарантій для життєвого самовизначення, інтелектуального, морального, фізичного розвитку молоді, реалізації її творчого потенціалу як у власних інтересах, так і в інтересах України.

Згідно з Декларацією головними принципами молодіжної політики в Україні є:

- повага до поглядів молоді та її переконань;
- надання прав і залучення молоді до безпосередньої участі у формуванні та реалізації політики та програм, що стосуються суспільства взагалі та молоді зокрема;
- правовий та соціальний захист молодих громадян, перш за все осіб, які не досягли 18 років, для створення необхідних стартових можливостей для їх повноцінного соціального становлення та розвитку;
- сприяння ініціативі та активності молоді в усіх сферах життєдіяльності суспільства.

У Декларації зазначено, що до головних напрямів державної молодіжної політики належать такі, як створення умов для здобуття молоддю освіти, розвитку свого інтелектуального потенціалу; забезпечення зайнятості молоді, її правового захисту з урахуванням економічних інтересів, професійних і соціальних можливостей суспільства; охорона здоров'я молоді; формування у молоді патріотичних почуттів тощо [1].

Одним із головних законів, які регулюють державну молодіжну політику в Україні, є Закон України “Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні” від 5 лютого 1993 року з усіма змінами та доповненнями. Цей Закон визначає загальні засади створення організаційних, соціально-економічних, політико-правових умов соціального становлення та розвитку молодих громадян України в інтересах особистості, суспільства та держави, основні напрями реалізації державної молодіжної політики в Україні щодо соціального становлення та розвитку молоді. У ньому закладені основні соціальні гарантії, які суверенна держава Україна надає молодим громадянам – особам від 14 до 35 років. Згідно з цим Законом держава гарантує працездатній молоді рівне з іншими громадянами право на працю, а саме сприяння молодій людині зі сторони держави в отриманні роботи або перекваліфікації, у доступі до інформації про потреби ринку праці та інше. Держава гарантує матеріальне забезпечення молоді, виплату стипендій та призначення соціальних пільг, а також створення відповідних житлових умов для молоді через кредитування житла молодим сім'ям тощо [2].

Європейська хартія щодо участі молоді у суспільному житті на місцевому і регіональному рівні, яка була прийнята Радою Європи у 1992 році у вигляді рекомендації, закріплює принципи, що сприяють залученню молоді до процесу

прийняття рішень, безпосередньо впливають на її життя і заохочують молодь займати активну позицію в тих змінах, які відбуваються в містах чи регіонах.

У 2003 році Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи затвердив зміни до Європейської хартії. Хартія складається з трьох розділів. У першому містяться рекомендації для місцевої (регіональної) влади щодо проведення комплексної політики, яка впливає на молодь у цілому. У другому розділі зазначаються інструменти, що сприяють більш широкому залученню молоді до участі в суспільному житті. У третьому розділі містяться рекомендації щодо створення інституційних умов, котрі забезпечують організаційну участь молодих людей у місцевих та регіональних програмах [3].

Як зазначає Купрій В. [8], необхідно розглядати Європейську хартію участі молоді у місцевому та регіональному житті як один із базових документів, що регламентує сфери й механізми участі юнаків і дівчат у громадському житті на місцевому рівні. Хартія визначає стратегії політики місцевих влад щодо залучення молоді в різних секторах: політики щодо спорту, дозвілля та громадських організацій; політики щодо збільшення зайнятості та боротьби з безробіттям; житлової політики та середовище проживання; політики в галузі освіти, професійного навчання, мобільності та молодіжних обмінів; політики в галузі охорони здоров'я; ґендерної політики; соціальної політики в сільській місцевості тощо. Також визначається набір інструментів залучення молоді в життя громади: підготовка молоді до участі в громадському житті; інформування молоді; залучення молоді через комунікаційні технології; розширення доступу до засобів масової інформації; заохочення до волонтерства; підтримка молодіжних проектів і програм; сприяння розвитку молодіжних організацій. Для реалізації різних стратегій, викладених у Хартії, місцевим владам рекомендується створювати відповідні структури або механізми, що дозволяють забезпечити участь молоді в ухваленні рішень, які їх стосуються [8].

Упродовж 1998–1999 рр. в Україні прийнято ряд законодавчих і нормативних актів, які створили правове підґрунтя для діяльності молодіжних громадських організацій. Так, *1 грудня 1998 р. в Україні було прийнято Закон України "Про молодіжні та дитячі громадські організації"*, який визначає особливості організаційних і правових засад їх утворення та діяльності. Важливим є те, що цей Закон дає юридичні визначення основних категорій і понять.

Зокрема, відповідно до Закону молодіжні громадські організації – це об'єднання громадян віком від 14 до 35 років, метою яких є здійснення діяльності, спрямованої на задоволення та захист своїх законних соціальних, економічних, творчих, духовних та інших спільних інтересів, які не суперечать законодавству, та соціальне становлення їх як повноцінних членів суспільства. Важливим є обмеження однією третиною кількості старших від вказаного віку членів молодіжних громадських організацій, що дає можливість залишатися організаціям молодіжними за віком і по духу [4].

Цим Законом створені умови для подальшого удосконалення державної політики щодо молоді. Він визначає основні принципи утворення та діяльності молодіжних громадських організацій (добровільність, рівноправність їх членів, самоврядування, законність та гласність), передбачає залучення їх органами

державної влади та місцевого самоврядування до розроблення та реалізації політики держави щодо молоді. Для активізації їх участі у цьому процесі окремою статтею передбачені форми державної підтримки, зокрема:

- надання молодіжним громадським організаціям інформації про державну політику щодо молоді;
- надання методичної та організаційної допомоги з питань соціального становлення та розвитку молоді;
- сприяння створенню підприємств, установ і організацій, які надають послуги молоді або сприяють їх зайнятості.

Держава здійснює також підтримку і в інших формах, зокрема звільняє організації від сплати за державну реєстрацію та збору за реєстрацію їх символіки. Слід підкреслити, що врегулюванню питань фінансування молодіжних громадських організацій приділена особлива увага. Згідно з Законом фінансування має здійснюватися через відповідні органи виконавчої влади, які працюють з молоддю, органи місцевого самоврядування тощо.

Під час затвердження місцевих бюджетів мають передбачатися видатки на реалізацію програм молодіжних громадських організацій. Органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування можуть делегувати молодіжним громадським організаціям повноваження щодо реалізації відповідних програм (проектів, заходів). У цьому випадку вони надають молодіжним громадським організаціям фінансову та матеріальну допомогу і здійснюють контроль за реалізацією наданих повноважень [4].

Комплексний підхід до вирішення проблем розвитку громадської активності молоді на регіональному рівні закладений у *“Загальнодержавній програмі підтримки молоді на 2004–2008 роки”*.

Одним із напрямів здійснення державної політики стосовно молоді Програмою визнано сприяння громадській та політичній активності молоді, підвищенню її ролі у громадському та політичному житті країни через задоволення її інформаційних потреб, створення умов для самореалізації, творчого розвитку, життєвого самовизначення [5].

Програмою передбачається розвиток громадянської активності молоді та постійної співпраці органів державної влади та органів місцевого самоврядування з молодіжними громадськими організаціями, а саме:

- організаційну та фінансову підтримку на конкурсній основі програм, проектів молодіжних громадських організацій та їх спілок, що спрямовані на соціальний розвиток молоді; сприяння розвитку волонтерського молодіжного громадського руху;
- стимулювання розвитку механізму соціального партнерства між органами державної влади та молодіжними громадськими організаціями стосовно розроблення і реалізації рішень з питань державної політики щодо молоді;
- створення центрів молодіжних громадських організацій, забезпечення діяльності ресурсних, сервісних, інформаційних центрів та програм, спрямованих на підтримку молодіжних громадських організацій;
- організацію навчання лідерів та активістів молодіжних громадських організацій, організаторів молодіжного руху;

- проведення щорічних всеукраїнських та регіональних конкурсів “Лідер молодіжного руху”;
- створення умов для обговорення молодіжним загалом подій і процесів, які відбуваються в суспільно-політичному житті країни;
- розвиток лідерських якостей молоді [5].

Розглядаючи правове забезпечення державної політики розвитку громадської активності молоді, слід звернути увагу на деякі завдання Програми, які окреслюють напрями і форми діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а саме:

- сприяння ініціативі та активності молоді в усіх сферах життєдіяльності суспільства, розширення її участі у формуванні та реалізації державної політики щодо розв'язання соціальних проблем молоді;
- підвищення ефективності державної молодіжної політики на регіональному рівні;
- удосконалення системи добору соціально активної, талановитої молоді для навчання в освітній галузі “Державне управління”, стажування в органах виконавчої влади з подальшим залученням до роботи на державній службі та до кадрового резерву цих органів тощо [5].

Не менш важливим фактором у реалізації державної політики розвитку громадської активності молоді є залучення молоді до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Цьому покликана сприяти програма, яка схвалена відповідною постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2003 р. № 1444 *“Про затвердження Програми підготовки та залучення молоді до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, створення умов для її професійного зростання”*.

Метою Програми є підготовка та залучення молоді до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, а також створення умов для професійного зростання перспективних молодих державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Програма передбачає реалізацію комплексу заходів центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, спрямованих на підвищення престижу державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, активізацію у молодіжному середовищі просвітницької діяльності з питань державного будівництва, державного управління, державної служби, підготовки високопрофесійних державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [6].

У результаті реалізації заходів, передбачених Програмою, буде досягнуто:

- підвищення рівня обізнаності молоді з питань державного управління та місцевого самоврядування;
- збільшення представництва молоді на службі в органах державної влади та місцевого самоврядування, омолодження їх кадрового резерву;
- підвищення частки осіб з числа талановитої молоді, направлених на навчання до вищих навчальних закладів, що здійснюють підготовку магістрів за спеціальностями освітньої галузі “Державне управління”;
- збільшення кількості молодих осіб, які пройшли стажування на посадах в органах державної влади та органах місцевого самоврядування;

– зростання професійного рівня молодих державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що сприятиме їх подальшому просуванню по службі [6].

Суттєвими нормативними актами, що створюють умови для розвитку громадської активності молоді на регіональному рівні, слід вважати відповідні регіональні молодіжні програми та заходи. У них сформульовані побажання та прагнення молодих людей щодо свого майбутнього, конкретизовані шляхи виконання завдань оскільки формування цілей та завдань програм ґрунтується на соціологічних дослідженнях, що проводились у регіонах.

Так, у місті Києві, починаючи з 2001 року, Київською міською радою приймаються міські програми “Молодь міста Києва” на відповідні терміни. Зокрема, у міській комплексній програмі “Молодь міста Києва на 2006–2008 роки”, опираючись на ґрунтовне соціологічне дослідження, були визначені завдання та механізми виконання програми з врахуванням інтересів молодих киян. Тобто було припинено практику доведення “зверху до низу” змісту заходів, а навпаки, спільно із представниками від молоді опрацьовані пропозиції щодо наповнення Програми. Це дало позитивні результати під час її виконання. Так, вперше за побажаннями молоді у місті Києві почали реалізовуватися оздоровчі кампанії (літній та зимовий відпочинок для студентів), культурно-масові заходи за участю відомих українських виконавців. Також запроваджена система підтримки талановитої молоді, працевлаштування та пропаганда здорового способу життя серед молоді тощо. Слід зазначити, що всі заходи для молоді проводяться безкоштовно [7].

До участі у реалізації заходів Програми залучаються молодіжні громадські організації. При цьому виконавчий орган Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) лише координує діяльність державних структур та молодіжних організацій під час підготовки та проведення акцій.

На сьогодні активно проводиться обговорення програми “Молодь міста Києва” на наступний термін із залученням громадського молодіжного активу міста Києва, студентства та зацікавлених структур.

Висновки. Аналіз законодавчих актів свідчить, що в Україні створено належні правові засади для реалізації державної політики розвитку громадської активності молоді. Органами виконавчої влади та місцевого самоврядування впроваджуються програми спрямовані на забезпечення умов для соціального становлення та розвитку молоді. Проте, слід активно залучати молодь до розроблення регіональних програм, а також створити умови для забезпечення виконання заходів програм безпосередньо молоддю через впровадження механізму соціального замовлення (досвід з цього питання в Україні вже є).

Правова система управління молодіжною політикою базується в основному на нормативному підході. На сучасному етапі формування та розвитку молодіжної політики тільки нормативного підходу вже явно недостатньо. Окрім формування сучасної правової бази, необхідно і ефективне інформаційне забезпечення. Це дозволить перевіряти схвалювані управлінські рішення з проблем, що стосуються розвитку молоді на результативність, і створить можливість організувати прямий і зворотний зв'язок в управлінні процесом практичної реалізації державної політики розвитку громадської активності молоді.

Список літератури

1. Декларація “Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi> – Заголовок з екрана.
2. Закон України “Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi> – Заголовок з екрана.
3. Європейська хартія щодо участі молоді у суспільному житті на місцевому і регіональному рівні. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eucharter.pedagog.org.ua> – Заголовок з екрана.
4. Закон України “Про молодіжні та дитячі громадські організації” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi> – Заголовок з екрана.
5. Закон України “Про Загальнодержавну програму підтримки молоді на 2004–2008 роки” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi> – Заголовок з екрана.
6. Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2003 р. № 1444 “Про затвердження Програми підготовки та залучення молоді до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, створення умов для її професійного зростання” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi> – Заголовок з екрана.
7. Комплексна програма “Молодь міста Києва на 2006–2008 роки”. – К.: Головне управління у справах сім’ї та молоді виконавчого органу Київради (Київської міської державної адміністрації); Державний інститут проблем сім’ї та молоді, 2005. – 56 с.
8. *Купрій В.* Право бути почутим: участь молоді в прийнятті рішень на місцевому рівні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.cpr.org.ua/Aspects/122/355. – Заголовок з екрана.
9. *Перепелиця М. П.* Державна молодіжна політика в Україні (регіональний аспект). – К.: Український інститут соціальних досліджень; Український центр політичного менеджменту, 2001. – 242 с.

ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗА ПІДХОДОМ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНО-ГУМАНІЗОВАНОГО БАЛАНСУ

С. Краснопольова,

*кандидат наук з державного управління, доцент, докторант Національної академії
державного управління при Президентові України*

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Вся історія розвитку сучасної держави невіддільна від історії сучасного чиновництва. Ще Платон у “Державі” багато століть назад висунув ідею “професійних правителів”, які створюють майбутнє за допомогою знань. “Чиновник-фахівець у певній галузі – це явище, здавна відоме в різних культурах” [2, с. 21].

Проте лише у 80-ті роки ХХ ст. почався розгляд управління з позицій людсько-гуманістичного підходу, тобто відбулася переоцінка суб'єктивного компонента управління. Одним із наслідків запровадження такого підходу став пріоритет розвитку людських ресурсів у контексті розвитку суспільства, заснованого на знаннях. Основними заходами такого ставлення суспільства до людських ресурсів на сьогодні є:

- стимулювання навчання протягом працездатного віку;
- підвищення якості освіти;
- розвиток людських ресурсів в умовах сучасної економіки;
- і розширення адміністративного потенціалу.

Однак впродовж кількох років набагато більше уваги спеціалістів привертає питання професіоналізації державної служби. Завдяки цьому набагато повніша і системніша література, присвячена даній темі, ніж література з аспекту професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування. Тому не дивно, що дуже важливе місце має посідати питання, присвячене становленню професіонала в органах місцевого самоврядування як складової громадського сектора, до якого “належать не лише структури державного та громадського управління (як державні адміністративні органи, так і органи місцевого самоврядування), а й громадські підприємства (із самостійним юридичним статусом), що здійснюють життєзабезпечення населення (електроенергія, газ, вода, прибирання вулиць тощо), а також приватні неприбуткові підприємства, що реалізують завдання в інтересах загалу, зокрема у сфері соціального забезпечення чи охорони здоров'я” [8, с. 5].

Отже, вивчення досягнень у цій галузі показує, що питання професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування обмірковане недостатньо і дотепер

залишається відкритим. Це формує можливість для визначення нашої позиції щодо наукової проблеми в рамках цієї статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми. У літературі зустрічається безліч підходів, але окремо щодо професіоналізації і, відповідно, щодо служби в органах місцевого самоврядування. Пов'язуючи їх певними чином з досліджуванним явищем, можна подати у такому вигляді.

Державно-адміністративний підхід (В. Авер'янов, Г. Атаманчук, Б. Гурне, М. Вебер, М. Дебюре, П. Друкер, Г. Райт, Л. Маллінз, М. Х. Мескон, Ф. Хедоурі та ін.) має таке підґрунтя:

1) констатація подібності державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, яку вбачають багато дослідників;

2) інтерпретація двох термінів “менеджмент” та “адміністрування”, що, з точки зору Л. Маллінз, не слід вважати синонімами, як схильні розглядати словники. Свою позицію дослідник пояснює невірним перекладом книги Файоля (Fayol) “Administration industrielle et ge`ne`rale” з французької мови на англійську. В оригіналі англійського видання (1929) було використано прямий переклад, тобто “адміністрування”, але у розширеному і доповненому повторному виданні книги у 1949 р. “адміністрування” у назві було замінено терміном “менеджмент”. Традиційно менеджмент сприймається як “атрибут” організацій приватного сектора, а використання терміну “адміністрування” асоціюється з організаціями громадського сектору. У наші дні отримує все більше визнання термін “менеджмент” як загальне описове поняття, а “адміністрування” стосується певної функції, притаманної системам і процедурам, ініційованим менеджментом. Таким чином, “адміністрування” інтерпретується як частина процесу менеджменту і розглядається, відповідно, як здійснення деякої форми правил чи процедур, які допомагають досягнути встановлених цілей [6, с. 188–189]. Однією з таких “форм” є професіоналізація “як форма сучасного упорядкування професійної діяльності” [7, с. 418].

Історичний підхід. Прихильники цього підходу (В. Григор'єв, І. Козюра, Б. Кочетов, С. Лугвін, В. Манохін, Ф. Шамхалов та ін.) досліджують явище професіоналізації та служби в органах місцевого самоврядування у їх послідовному часовому розвитку, вияві зв'язку минулого, сучасного та майбутнього. Так, В. Григор'єв, комплексно досліджуючи природу, найхарактерніші риси та культурно-історичну місію місцевого самоврядування [3, с. 9, 28] справедливо зазначає, що важливою умовою забезпечення соціального миру виступає місцеве самоврядування, спроможність якого до вирішення локальних проблем визначається, передусім, професіоналізмом чиновників. Автор також зауважує, що, незважаючи на концептуальні досягнення, науковий пошук у цьому напрямі продовжується.

Професіолографічний підхід (Ш. Ватман, Ж. Міллер, О. Коврига, В. Подмарков, Р. Шрейдер, К. Платонов та ін.), в основі якого лежить теорія професіоналізації людської діяльності. Ще у Веберівській моделі адміністративне управління є специфічною професією, що її здійснюють функціонери, статус яких

відмінний від статусу звичайних службовців приватних організацій і які перебувають на службі у політичної влади, але нейтральні щодо неї.

Особливостями застосування знань, енергії і праці цією категорією людей є такі:

а) виконання праці, що виражається в *обґрунтуванні цілей та напрямів суспільного розвитку*, в конкретній організації і регулювання суспільної життєдіяльності (публічних відносин), свідомості, поведінки і діяльності мільйонів людей (упорядкування приватних взаємозв'язків);

б) праця *інтелектуальна, психологічно насичена*, дуже відповідальна, складається в основному з обмірковування та продуціювання складної управлінської інформації і впливу на людей;

в) в усіх їх зусиллях імпліцитно (внутрішньо притаманне) виявляється *державна влада*, яка надає їм авторитету та посадових гарантій;

г) наукові знання, мистецтво та досвід таких людей не створюють безпосередньо споживчих цінностей і не задовольняють індивідуально-особистісних потреб, але формують особливий *духовно-матеріальний "продукт"*, що забезпечує раціональність, гармонійність і ефективність суспільних відносин, явищ та процесів;

д) робота, яку виконує такий персонал, є *високопрофесійною* та вимагає від кожного суб'єкта (виконавця) жорстких вимог з точки зору підготовки, особистих здібностей, поведінки і спілкування з людьми [1, с.360–361].

Тому, на думку Ж. Зіллера, яку ми цілком підтримуємо, система організації корпусу публічних службовців є важливим індикатором концепцій кожної країни в галузі адміністрування та більш, ніж будь-який інший елемент, важливим джерелом розуміння, чи, навпаки, помилок [5, с. 222–223].

Представники *культурологічного підходу* (Г. Кочетов, В. Іванов, В. Патрушева та ін.) пропонують розглядати професіоналізацію як один з головних стрижнів культурно-історичного розвитку суспільної діяльності людини, серед основних видів якої виділяється "служба в державних, суспільних...організаціях" [4, с. 9]. Положення цього підходу підкреслюють, що оволодіння сучасним ціннісним середовищем, цінностями, які культивуються в суспільстві, в організації мотивують особистість до самовдосконалення. Тому індивідуальний управлінець, його особистість, доля знаходяться в центрі нового аспекта управлінських знань, котрий сьогодні активно розвивається і характеризується існуванням численної літератури [9, с. 241–242]. Саме тому наголошується на необхідності розроблення нових форм управління людськими ресурсами і підготовки резерву, які вірніше охарактеризувати як більше залучення персоналу до процесу управління – від стратегічного планування до повсякденної діяльності, а також звертається увага на те, що такий підхід може дати плоди тільки в організаціях із *сильною культурою*.

Сукупність наведених наукових підходів стосовно явища професіоналізації в цілому і його зв'язку із службою в органах місцевого самоврядування не вичерпує їх наявності, проте формує розуміння професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування як досить складного, різнопланового і мало вивченого явища, а також визначає можливості для сучасного упорядкування професійної діяльності службовців органів місцевого самоврядування.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячена стаття. Систематизація проаналізованих матеріалів, предметом розгляду яких виступає зазначена тема, доводить, що вихідним пунктом більшості публікацій є, як правило, підходи дослідників, що відокремлено розглядають або явище професіоналізації, або службу в органах місцевого самоврядування. Отже, поза увагою наукової думки залишилося одне із найважливіших питань – визначення та обґрунтування підходу до професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування як єдиного цілого.

Цілі статті (постановка завдання) – визначення та обґрунтування підходу до професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування як єдиного цілого, що закладає фундамент концептуального бачення сучасного упорядкування професійної діяльності такої специфічної категорії працівників як службовці органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження з обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Процес формування і відтворення професіоналів для служби в органах місцевого самоврядування, з нашої точки зору, має відбуватися за підходом *інтелектуально-гуманізованого балансу*. Його суть полягає у зведенні до оптимальної комбінації традиційного та інноваційного бачення розв'язання проблеми в контексті переходу від “Ери Одноразового Співробітника” до “Ери Необхідного Співробітника” [10, 11]. Основні компоненти традиційного та інноваційного бачення за підходом, що пропонується, конкретизовано у таблиці 1.

Цей підхід віддзеркалює світові тенденції розвитку суспільства і держави, зокрема, інтелектуалізацію муніципальної діяльності та утвердження гуманістичних цінностей.

У результаті застосування такого підходу до сучасного упорядкування професійної діяльності службовців органів місцевого самоврядування маємо за *короткий час* гармонізувати потреби органів місцевого самоврядування у професіоналах та потреби самої людини, перш за все у її інтелектуальному і духовному саморозвитку.

Фактор часу відіграє одну з вирішальних ролей у цьому процесі, особливо для України, яка обрала європейський вектор розвитку та має за *короткий час* здійснити усі процеси, які відбувалися в країнах Європи протягом багатьох десятиріч.

Висновки з даного дослідження. Системне комплексне осмислення та дослідження сучасних підходів стосовно явища професіоналізації в цілому і його зв'язку із службою в органах місцевого самоврядування дозволяє зробити такі висновки.

Процес становлення професіонала служби органів місцевого самоврядування може відбуватися за підходом інтелектуально-гуманізованого балансу, який в цілому розглядає явище професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування як, з одного боку, умову забезпечення демократії і надання послуг, цікавих для громадян, а з іншого, – один з аспектів розвитку власних можливостей і здібностей особи з урахуванням особливостей управлінської діяльності, освоєння і передачі культури та досвіду, формування та усвідомлення себе як професіонала, збагачення професії службовця за рахунок особистого внеску.

Таблиця 1

Професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування за підходом інтелектуально-гуманізованого балансу

Базові позиції “традиційного” компонента	Акценти “інноваційного” компонента
Принципи і норми публічного права	Муніципальне право
Державні інститути	Інститути громадянського суспільства (сім'я, освіта, трудові колективи, неурядові організації)
Спеціалізована професійна освіта, де людина – сукупність виробничих функцій. Така професіоналізація відповідає потребам індустріальної доби	Поява нових для громадянського простору професій: від муніципальної юриспруденції та фінансів, міських (сільських) соціальних працівників до урбан-соціологів, урбан-географів тощо
Мережа закладів системи професійного навчання службовців, яка сформована із застосуванням механізмів ліцензування та акредитації в освітній галузі “Державне управління”	Багаторівнева система управлінської підготовки (управлінський лицей; управлінський коледж; бакалаврат; магістратура; докторантура), провідну роль в якій має відігравати Національна академія державного управління при Президенті України та її регіональні інститути
Найбільш доцільна форма професіоналізації – підвищення кваліфікації	Застосування тренінгів, цільових груп
Програми підготовки, зорієнтовані на державне управління та державну службу	Можливість сформувати власну програму навчання, свобода вибору курсів, використання гнучких варіантів моделей навчальних програм та методичного забезпечення
Переважає репродуктивний характер професіоналізації в самоосвіті і підвищенні кваліфікації фахівців, пасивна рецепція певної інформації	Активна участь у навчальному процесі на основі безперервної управлінської освіти
В основі навчання – фундаментальні науки, зокрема теорії менеджменту як науки управління	Узгодження теорій освіти та цілей спеціалізації “державне управління” або спеціальності “public administration” (“державне адміністрування”)
Практичний компонент в освіті	Сучасні інтерактивні методи проведення занять (ділові ігри, аналіз конкретних ситуацій, вирішення виробничих завдань в реальних умовах, “міні-семінари” та ін.) з акцентом на самостійному здобутті знань

Базові позиції “традиційного” компонента	Акценти “інноваційного” компонента
Підготовка освіченого службовця	Підготовка стратегічноорієнтованого менеджера –службовця
Засвоєння загальної культури	Засвоєння гуманістичних і демократичних цінностей
Формальне оцінювання	Застосування різних методик оцінки
Присудження рівня кваліфікації на підставі фактору тривалості навчання	Присудження рівня кваліфікації на підставі знань і досвіду людини, запровадження системи нематеріальних стимулів (взаємозв'язку місця у рейтинговому списку та посади, яку має зайняти випускник після закінчення навчання, – перші за рейтингом обирають вищі посади)
Свідоме бажання людини, яка володіє фізичним розвитком та здоров'ям, розумовими здібностями та знаннями, навичками та досвідом ефективно виконувати професійні функції	Конструювання професійної стратегії “усвідомленого саморозвитку” (усвідомлена логічна оцінка висування і досягнення цілей активною, зрілою людиною, для якої не може бути більш відповідальної та вдячної кар'єри, ніж та, яку пропонують посади службовців в органах місцевого самоврядування)
Мережа освітніх та наукових установ, центрів, навчальних закладів, головне завдання яких полягає в організації навчання та досліджень щодо державної (рідше – муніципальної) служби	Інвентаризація центрів і організацій, що проводять навчання службовців органів місцевого самоврядування за технічної підтримки міжнародних проектів, моніторинг їх програм
Програми стажування в органах держуправління та місцевого самоврядування для викладачів, які працюють в системі підготовки кадрів	Організація методичних семінарів, курсів для викладачів, які працюють в системі підготовки кадрів місцевого самоврядування

Запровадження запропонованого підходу закладає фундамент концептуального бачення сучасного упорядкування професійної діяльності такої специфічної категорії працівників як службовці органів місцевого самоврядування шляхом підвищення значення служби щодо збереження інтересів населення; підвищення кваліфікації працівника через оволодіння знаннями, навичками, досвідом, шляхом саморозвитку та підвищення професійної майстерності; через адміністративне реформування і законодавче визначення принципів відбору, прийняття, проходження, мотивування і припинення служби в органах місцевого самоврядування як самостійного виду публічної служби.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Цей напрям дослідження корисний для науки “Державне управління” і формує можливості для подальших досліджень з цього питання за різними аспектами, пов'язаними із

змiнами та розвитком процесiв органiзацiї та управлiння вiдносно служби в органах мiсцевого самоврядування.

Список лiтератури

1. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : Курс лекций. – 2-е изд., доп. – М. : Омега – Л., 2004. – 579 с.
2. *Вебер М.* Протестантська етика i дух капiталiзму / Перекл. з нiмец. – К. : Основи, 1994. – 261 с.
3. *Григорьев В. А.* Местное самоуправление: сравнительно-правовой анализ основ организации и деятельности. – О. : Юридическая литература, 2001. – 196 с.
4. *Дубенко С. Д.* Державна служба i державнi службовцi в Украiнi : Навч.-метод. посiб. / За заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Ін Юре, 1999. – 244 с.
5. *Зiллер Ж.* Полiтико-адмiнiстративнi системи країн ЄС. Порiвн. аналіз / Пер. з фр. В. Ховхуна. – К. : Основи, 1996. – 420 с.
6. *Маллинз Л.* Менеджмент и организационное поведение: Учеб.-практ. пособие / Пер. с англ. – Мн. : Новое знание, 2003. – 1039 с.
7. Политико-административные отношения: кто стоит у власти? : Пер. с англ. / Под ред. Т. Верхейна; NISPAcee. – М. : Права человека, 2001. – 510 с.
8. *Рюбер М., Арбайт У.* Модуль 12: Public Management i процеси децентралiзацiї у Європi. Пiдмодуль 12.2. New Public Management i Public Governance: Пiдбiрка навчальних матерiалiв до навчального курсу з пiдготовки магiстрiв у Нацiональнiй академiї державного управлiння при Президентовi Украiни. – К. : НАДУ, 2007. – 35 с.
9. Социальное управление: теория и методология: Учеб. пособие в 2-х частях / А. Г. Гладышев, В. Н. Иванов, А. В. Иванов и др. / Под ред. В. Н. Иванова. Акад. наук социал. технологий и мест. самоуправления. Ч. I. – М. : Муниципальный мир, 2004.
10. *Филдз Р. А.* Марта Кадры решают всё! Поиск ценных сотрудников. – Ростов-н-Д. : Феникс, 2004. – 320 с.
11. *Шейл П.* Руководство по развитию персонала. – 2-е изд. – СПб. : Питер, 2004. – 240 с.

ВІД ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

О. Васильєва,

кандидат наук з державного управлiння, доцент, докторант Нацiональнiй академiї державного управлiння при Президентовi Украiни

Постановка проблеми. Вiдновлення та розбудова на демократичних принципах української державності зумовили пошук нової системи органiзацiї влади на мiсцях, яка б, з одного боку, вiдповiдала нацiональним традицiям, а з iншого – сучасним свiтовим вимогам, спрямованої на забезпечення прав i свобод людини, задоволення її потреб, пiдвищення ефективностi надання послуг населенню, зростання його добробуту.

Становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні суттєво гальмується впливом значної кількості об'єктивних і суб'єктивних чинників політичного, правового, економічного і психологічного характеру. Насамперед, це відсутність дієздатного суб'єкта місцевого самоврядування – самодостатньої територіальної громади, яка б володіла необхідними матеріальними й фінансовими ресурсами, мала надійні внутрішні джерела наповнення місцевого бюджету.

Короткий огляд основних публікацій по темі. Значна кількість науковців приділяють увагу вивченню функціонування інститутів публічної влади на сучасному етапі розвитку суспільства, зокрема О. В. Батанов, В. М. Кампо, М. П. Орзіх, О. І. Сушинський, С. О. Телешун; теоретичні аспекти організації влади на різних територіальних рівнях досліджують В. Б. Авер'янов, В. І. Борденюк, В. М. Вакуленко, В. Ю. Керецман, В. С. Куйбіда, О. Я. Лазор, В. В. Лісничий, Ю. Л. Панейко, М. В. Пітцик, С. Є. Саханенко; питаннями трансформації системи місцевого самоврядування займаються Р. П. Безсмертний, В. В. Кравченко, В. В. Мамонова, М. О. Пухтинський та ін.

Ґрунтовні дослідження різних аспектів державного управління кадрового, освітнього та інтелектуального забезпечення муніципального і регіонального розвитку містяться у працях І. А. Зязюна, Т. В. Іванової, В. М. Князева, В. І. Лугового, В. К. Майбороди, Ю. М. Мальчина, П. І. Надолішнього, Н. Р. Нижник, О. Ю. Оболенського, Н. Г. Протасової та ін.

Проте питання вдосконалення діяльності органів місцевої влади сьогодні, на наш погляд, найактуальніші в Україні.

Головною метою даної статті є визначення в Україні під впливом європейського досвіду розуміння значущості вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування у забезпеченні суспільного прогресу.

Виклад основного матеріалу. Одним із першочергових завдань нашої держави є створення дієвої системи місцевого самоврядування, яка б враховувала досвід країн розвиненої демократії та відображала місцеву специфіку. Запорукою рівня підвищення демократії в суспільстві є ефективна й максимально наближена до людей місцева влада, оскільки право громадян на управління державою реалізується, насамперед, на місцевому рівні. Саме через місцеве самоврядування можна втілити в життя ініціативу мільйонів громадян, залучити їх до активного громадського життя, ефективно використати їхні знання та життєвий досвід. Право громадян на участь в управлінні державою вважається найважливішим правом людини та громадянина й гарантовано Конституцією України. Передумови, засоби впровадження механізму реалізації цього права, а також формування відповідної правової бази й перспектив розвитку місцевого самоврядування викликають постійний інтерес у науковців, політиків, представників органів влади й широких верств населення.

Сучасну концепцію місцевого самоврядування запропоновано та сформульовано у Європейській хартії місцевого самоврядування (далі – Європейська хартія), а саме: місцеве самоврядування означає право і спроможність у межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до його компетенції, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або іншими зібраннями громадян, члени

яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи [1, ст. 3, пп. 1, 2].

Проаналізуємо, наскільки реалізована ця концепція у статтях самої Європейської хартії:

1) існує невизначеність понять “місцеве самоврядування”, “місцеві власті” (преамбула), “муніципальна влада” (ст. 4, п. 3);

2) організаційна „розмитість” щодо „місцевих властей”, тобто не з'ясовано, що вважати органом місцевого самоврядування – раду або інше громадське зібрання з вільно обраними “місцевою общиною” членами (ст. 5) чи директивні (преамбула), адміністративні (ст. 6, п. 1), регулюючі, управлінські структури (ст. 3, п. 1);

3) існує суперечність у розумінні “місцевого самоврядування”, з одного боку, можливістю включення до місцевого самоврядування як “місцевих”, так і “регіональних властей” (ст. 13), а з іншого – протиставлянням центральних і регіональних органів “місцевим властям” (ст. 4, пп. 4, 5);

4) невизначеність щодо коректності принципу відмежування місцевого самоврядування від системи органів державного управління (суб'єктів влади), що є особливо актуальним для України, і не тільки для неї, адже в більшості статей Європейської хартії місцеве самоврядування розглядається як “місцева влада” тощо.

Ще більш незрозумілим видається поняття *муніципального управління*, лише один раз зустрічається слово “муніципальний”, коли йдеться про “муніципальні функції” (ст. 4, п. 3).

Концепція місцевого самоврядування є надзвичайно привабливою і зрозумілою:

1) йдеться про широке залучення громадян до управління територіями власного проживання, самостійного вирішення питань місцевого значення в інтересах територіальної громади (поглиблення демократії). Місцеве самоврядування, таким чином, стає особливою формою “публічної влади”, діяльність якої регламентується виключно законом (“випадає” із системи “вертикалі” державної влади);

2) завдяки впровадженню принципів місцевого самоврядування в реальні соціальні практики окремих країн використовуються механізми “вирівнювання” у розвитку всіх територій держави. Європейська хартія вимагає захисту слабкої у фінансовому відношенні “місцевої влади” запровадженням процедур усунення фінансових диспропорцій з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування. Місцеве самоврядування, таким чином, гарантується конституцією, адже відповідність обсягів його фінансових ресурсів і функцій гарантується законом [1, ст. 9, п. 5];

3) існує вимога до окремого закону чи конституції країни щодо реального впровадження повноти і виключності повноважень місцевого самоврядування, на що не можуть впливати органи державного управління (ст. 4, п. 4);

4) розвиток місцевого самоврядування сприяє європейській інтеграції як через зв'язок між національними законодавствами, так і через прямі зв'язки між органами місцевого самоврядування різних держав (ст. 10) [1].

Таким чином, європейська ідея суспільного розвитку передбачає, що кожна “нова” країна, яка залучається до європейської сім’ї народів, має виявити спроможність по-своєму скористатися цією ідеєю щодо впровадження її у соціальну практику специфічним, унікальним, неповторним власним прикладом.

У липні 1997 р. Верховна Рада України ратифікувала Європейську хартію, відповідно до якої *місцева влада* має право на вільну діяльність в інтересах місцевої громади в рамках діючих законів. Європейська хартія місцевого самоврядування стала однією з найважливіших складових національного законодавства щодо місцевого самоврядування.

У преамбулі Європейської хартії викладено мету Ради Європи щодо досягнення більшого єднання між її членами для втілення в життя найкращих ідеалів та визначено основні принципи, що є спільним європейським надбанням.

Правове оформлення реформування місцевої влади в Україні розпочалося після прийняття нової Конституції України. На жаль, розділ XI “Місцеве самоврядування” Конституції України не зовсім чітко встановлює норми-принципи, за якими мають утворюватись і діяти місцеві ради різних рівнів, особливо в частині, що стосується районних і обласних рад [2]. Через таку нечіткість у визначеннях існує можливість різних підходів до розроблення нового закону про місцеве самоврядування, тому сьогодні ми бачимо активний інтерес до цього питання з боку законодавців, представників органів виконавчої влади, науковців і представників муніципального руху.

Згідно із Законом “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 2): “Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України” [3, ст. 2]. Проблема в тому, чи дійсно територіальні громади *здатні самостійно вирішувати* питання місцевого значення.

Що можна вважати державною політикою стосовно місцевого самоврядування?

1) необхідно відпрацювати концепцію організації місцевої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою;

2) під цю концепцію має бути розроблений і прийнятий пакет законів, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади на територіях, їх взаємодію, порядок вирішення спорів між ними;

3) потрібно відпрацювати механізм обрахування органами місцевого самоврядування бюджетних надходжень і видатків та механізм перерозподілу фінансових ресурсів між органами місцевого самоврядування залежно від суми коштів, що формуються на їх території, та необхідних видатків для забезпечення приблизно однакового рівня життя в різних регіонах країни;

4) необхідно забезпечити існування у структурі державної виконавчої влади органу (інституту представника Президента в регіоні), який опікувався б проблемами місцевого самоврядування і допомагав би цим органам у розв’язанні

складних проблем, особливо в частині виконання державних функцій, переданих місцевому самоврядуванню;

5) у процесі прийняття рішень з питань, що стосуються місцевого самоврядування, держава зобов'язана проводити консультації з представниками об'єднань органів місцевого самоврядування і враховувати їх інтереси [4, с.269].

Ці питання викликають і сьогодні багато дискусій.

На сьогоднішній день Україна потребує зміни системи регіональної політики та місцевого самоврядування. Цей процес зумовлений інтеграційними зусиллями України щодо наближення до європейських стандартів, а також прагненням удосконалення та досягнення більш ефективної регіональної політики та управління.

Найбільше критикують систему призначення голів місцевих державних адміністрацій та організацію роботи місцевих органів самоврядування. Це призводить до мінімізації впливу окремого громадянина на процеси, що відбуваються в регіоні, та, як результат, – до падіння рівня демократії в країні.

Принципом нової системи, відповідно до європейської тенденції щодо регіоналізації, є автономність адміністративних одиниць різного рівня.

Враховуючи досвід країн Західної та Східної Європи, існує необхідність запровадження нової моделі місцевого самоврядування, яка передбачає передачу повноважень у сфері формування місцевого бюджету, ширший контроль у соціально-економічній галузі тощо. Така система дає змогу підвищити демократичність впливу кожного громадянина на процес управління на місцевому рівні, а також ефективніше здійснювати розподіл бюджетних коштів, враховуючи більш глибоке й об'єктивне знання та емпіричний досвід місцевих адміністрацій. Зокрема, така система ефективно функціонує у Франції, Польщі, Італії і має вигляд найбільш прийнятної для України, зважаючи на регіоналізацію країни, соціально-етнічний склад та рівень економічного розвитку кожного суб'єкта.

У країнах Європи органи влади, що були обрані населенням, не тільки не призвели до розладу системи влади, а й поліпшили надання послуг населенню, вивільнили високий потенціал місцевої активності населення і дали змогу державі зменшити опіку над місцевими проблемами. Позитивним є також те, що формування місцевої влади відбувалось поступово і комплексно під контролем держави. Зменшення повноважень місцевої державної адміністрації супроводжувалось зростанням компетенції місцевого самоврядування і фінансових ресурсів, якими володіють низові ланки самоврядування. Європейський досвід підтверджує можливість і необхідність запровадження децентралізації влади у державі, якщо до цього готова і державна влада, і саме суспільство. Успішність такого реформування можлива лише за умови його поступовості і комплексності.

Водночас реформування місцевого самоврядування передбачає необхідність змін у чинному законодавстві, а саме: в Конституції України, законах “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про державний бюджет України”, “Про адміністративно-територіальний устрій України”, “Про органи самоорганізації населення”, “Про комунальну власність”, “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про місцеві податки та збори” та ін.

Формування місцевого самоврядування виявилось одним із найскладніших та суперечливих завдань становлення сучасної української державності, саме тому, за словами Президента України В. А. Ющенка, “нам треба наповнити реальним змістом права територіальних громад. Для цього ми маємо чітко розмежувати права органів державної влади та органів місцевого самоврядування, забезпечити місцеві бюджети власними доходами, орієнтованими не лише на споживання, але і на розвиток. Ми маємо дати можливість радам ефективно розпоряджатися землею та комунальною власністю, підняти статус депутатів та сільських, селищних і міських голів” [5].

Органи місцевого самоврядування виконують функції і завдання держави. Крім того, питання місцевого значення можуть синтезувати державні та місцеві інтереси, це зайвий раз підтверджує справедливність думки про те, що хоч органи місцевого самоврядування втратили ознаки структурного елемента держави, все ж є похідними від держави, створюваними нею, відповідно, і функції місцевого самоврядування значною мірою є похідними від функцій держави.

Насправді практика показує, що місцеві й державні інтереси нерозривно пов'язані між собою і не можуть бути реалізовані одне без одного. Адже, як слушно зауважує В. І. Борденюк, в реальному житті не існує питань тільки місцевого або ж тільки загальнодержавного значення. Вони переплітаються на найважливіших напрямках діяльності, зокрема в забезпеченні комплексного соціально-економічного розвитку територій, у сфері соціального захисту населення, у житлово-комунальному господарстві, у медичному обслуговуванні, охороні правопорядку та навколишнього середовища, і відшукати межу їх розподілу майже неможливо [6].

Більшість конституційно-проектних пропозицій щодо внесення змін до Конституції України, які розроблялися в останні роки, прямо або опосередковано стосувалися інститутів місцевого самоврядування. Велика кількість законопроектів, авральний характер їх обговорення, та зрештою схвалення змін до Конституції наприкінці 2004 р. призвело до ще більшої заплутаності у вітчизняній моделі місцевого самоврядування, зокрема у частині, що передбачає різні строки, на які обирають депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів.

На розв'язання сучасних проблем організації місцевого самоврядування були спрямовані й інші версії законопроекту про внесення змін до Конституції, розроблені у 2005–2006 рр. У цілому схвальної оцінки заслуговує спроба авторів цих законопроектів змінити філософію усієї моделі врегулювання діяльності місцевого самоврядування. Власне, пропонується перейти від існуючої нині консервативної моделі місцевого самоврядування, за якої місцеве самоврядування здійснюється лише на рівні територіальних громад, а на рівні регіонів – областей і районів – має фактично символічний характер, до повноцінної системи місцевого самоврядування на усіх рівнях організації суспільства [7].

Впровадження в Україні відомого світовій муніципальній практиці принципу повсюдності місцевого самоврядування створило б правові умови для активізації життєдіяльності територіальних громад, чіткі територіальні межі їх муніципальної діяльності, сприяло б децентралізації публічної влади, розмежуванню функцій та повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, розширенню самостійності і відповідальності територіальних

громад у вирішенні завдань життєзабезпечення і розвитку територій, міст, селищ та інших населених пунктів з урахуванням місцевої специфіки, соціально-економічних особливостей і культурно-історичних традицій громад і регіонів. Зокрема, надання районним і обласним радам права на утворення виконавчих органів (ч. 6 ст. 140 проекту реєстр. № 3288-IV від 23 грудня 2005 р.) перетворило б ці органи у самодостатні та дієздатні суб'єкти місцевого самоврядування, які змогли б повноцінно представляти спільні інтереси територіальних громад [7].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Якщо місцеве самоврядування вважати цілеспрямованою діяльністю з реалізації права населення певної адміністративно-територіальної одиниці самостійно, безпосередньо або через представницькі органи вирішувати місцеві питання життєдіяльності громади, повноваження з яких у законодавчому порядку передані державою (або не віднесені до компетенції держави) та забезпечені організаційними і фінансовими гарантіями, надзвичайно актуалізується питання про адміністративно-територіальну реформу в Україні, яка має базуватись на досвіді розвинених країн світу, національних традиціях та історичних особливостях життєдіяльності населення, врахуванні специфіки форм і методів управління територіальною громадою, принципі децентралізації влади, розширенні повноважень територіальної громади, зростанні ролі місцевих органів влади, які безпосередньо пов'язані з наданням населенню управлінських послуг.

Спроби останніх років щодо здійснення реформування на рівні територіальної організації влади, на жаль, не дали конкретних результатів. Існуючі законопроекти про внесення змін до Конституції України у частині щодо місцевого самоврядування не знімають існуючих проблем, викликають нові, що вимагає їх суттєвого доопрацювання.

Список літератури

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року (Хартію ратифіковано Законом України № 452/97-ВР від 15.07.1997). – К. : Юмана, 1998. – 30 с.
2. Конституція України. – К., 1996 // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996, № 30, ст. 141. Із змінами, внесеними згідно із Законом України № 2222-IV) від 08.12.2004, ВВР, 2005, № 2, ст.44 (Редакція від 01.01.2006).
3. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” // www.rada.gov.ua
4. *Телуш С.* Концепція моделі державної регіональної політики // Вісн. УАДУ при Президенті України. – 2003. – № 2. – С. 268–274.
5. Звернення Президента України до учасників та гостей Установчого з'їзду Всеукраїнської громадської організації “Всеукраїнське об'єднання депутатів місцевих рад” // Матеріали Установчого з'їзду Всеукраїнської громадської організації “Всеукраїнське об'єднання депутатів місцевих рад”, м. Київ, 1 жовтня 2005 р. – К., 2005. – С. 3.
6. *Борденюк В. І.* Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії. – К. : Парламентське видавництво, 2007. – С. 573.
7. *Батанов О. В.* Деякі проблеми становлення муніципальної влади в Україні у контексті конституційної реформи // Місцеве самоврядування: пошуки та здобутки. Зб. матеріалів та документів / За ред. М. Пухтинського, О. Власенка. – К. : Атіка, 2007. – С. 234–240.

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ УЧАСТІ НАСЕЛЕННЯ У ЗДІЙСНЕННІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ (НА ПРИКЛАДІ М. КИЄВА)

О. Іванченко,

заступник директора з наукової роботи КП “Науково-аналітичний центр соціологічних досліджень “Громадська думка”

Постановка проблеми та актуальність. Становлення місцевого самоврядування має вирішальне значення для реалізації демократичних засад управління державою і суспільством. Адже самоврядування – найповніше втілення демократії. Ступінь розвитку демократії значною мірою залежить від рівня розвитку самоврядування. У центрі здійснення місцевого самоврядування – громадянин, який самостійно і вільно вирішує: чи брати йому участь у виборах до органів місцевого самоврядування, місцевому референдумі, загальних зборах, чи ні. Демократична модель державного управління також передбачає активну участь громадян у процесі прийняття рішень для ефективного вирішення питань місцевого значення. Це вимагає наявності відповідних правових механізмів та процедур, які, з одного боку, дозволяють громадянам впливати на процес прийняття рішень, а з іншого – дають можливість швидко й ефективно ухвалювати ці рішення.

Актуальність, своєчасність та перспективність розроблення даної теми зумовлена низкою взаємопов'язаних факторів. По-перше, стан теоретичних і методичних розробок у сфері залучення місцевого населення до участі у вирішенні питань місцевого значення не дозволяє сьогодні забезпечити належного рівня реалізації громадянами свого права на участь в управлінні, через що громадяни не мають можливості повною мірою реалізовувати надані їм законом права. По-друге, існує нагальна потреба у виробленні дієвих механізмів впливу громадськості на діяльність міських рад для забезпечення врахування громадської думки під час прийняття важливих для територіальної громади рішень. Слід звернути увагу на наявність значної кількості сучасних дисертаційних досліджень, котрі стосуються розвитку місцевого самоврядування в Україні (М. В. Грищук, В. А. Григор'єв, Е. В. Горян, О. Т. Ніколаєв), що підтверджує наукову та практичну актуальність теми даної роботи.

Незважаючи на значну кількість наукових праць, присвячених розкриттю різних аспектів даної проблеми (наприклад, роботи В. М. Бабаєва, О. М. Бориславської, В. С. Журавського, М. І. Корнієнка, В. В. Кравченка, В. С. Куйбіди, В. М. Кампо, М. В. Лациби, В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького, Г. В. Чапали, В. М. Шаповала, О. Я. Ярмиша), численні питання все ще залишаються поза увагою дослідників (це зокрема стосується практичного застосування та реалізації багатьох положень законодавства, які встановлюють право громадян на безпосередню участь у здійсненні місцевого самоврядування).

Важлива роль органів місцевого самоврядування у створенні ефективних механізмів для залучення громадян в управлінські процеси на місцевому рівні зумовлюється декількома чинниками. По-перше, їх подвійною природою: наявність

владних повноважень гарантує виконання рішень органу місцевого самоврядування щодо забезпечення життєдіяльності та розвитку територіальних громад на всій території, а самоурядовчий характер – виборність та наближеність до населення свідчать про громадський характер цих органів. По-друге, наявність широкої розгалуженої компетенції робить органи місцевого самоврядування задіяними у вирішенні всіх питань життєдіяльності територіальної громади та її членів.

Відповідно до викладеного, *метою* даної статті є комплексний аналіз сучасного стану та визначення напрямів оптимізації механізмів реалізації прав громадян на участь у місцевому самоврядуванні в м. Києві.

Виклад основного матеріалу дослідження. Місцеве самоврядування в Україні є органічним поєднанням форм безпосередньої та представницької демократії і, відповідно, реалізується як через представницькі форми, так і шляхом прямої участі громадян в управлінні державними і суспільними справами. У процесі реалізації конституційної засади поєднання форм безпосередньої і представницької демократії у здійсненні місцевого самоврядування відбувається досягнення важливої мети – забезпечення реальної участі населення в процесі вироблення і прийняття рішень із питань місцевого значення [1, 2].

Сучасні дослідники підкреслюють, що механізми здійснення функцій місцевого самоврядування є ключовими для розуміння ролі інституту місцевого самоврядування у процесі реалізації та зміцнення демократії, створення умов для надання високоякісних послуг, соціального захисту та реалізації прав і свобод громадян. Більшість функцій місцевого самоврядування мають недержавну природу та децентралізований характер, реалізація яких здійснюється на основі єдності суб'єкта та об'єкта управління, самостійності та незалежності в межах своєї компетенції. Механізм забезпечення форм участі населення у здійсненні місцевого самоврядування в Україні з позицій сучасної теорії місцевого самоврядування є однією із загальноновизнаних основних функцій місцевого самоврядування щодо забезпечення участі населення у вирішенні місцевих справ [3, с. 9].

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” надає територіальним громадам право брати участь у процесі прийняття рішень та висловлювати позицію громадян [4]. До форм представницької демократії науковці відносять представницькі органи місцевого самоврядування, міських голів, які обираються територіальною громадою безпосередньо. До форм безпосередньої демократії належать: 1) місцевий референдум, 2) місцеві вибори, 3) загальні збори громадян, 4) місцеві ініціативи, 5) громадські слухання.

Практичну діяльність суб'єктів місцевого самоврядування, зокрема мешканців територіальних громад, дослідники розглядають як важливий юридичний засіб реалізації конституційно-правової засади оптимального поєднання форм безпосередньої і представницької демократії у здійсненні місцевого самоврядування. Існування механізмів прямої демократії передбачає гарантованість рівного права мешканців територіальних громад на здійснення місцевого самоврядування як безпосередньо, так і через обраних представників [2, с. 87].

Порядок реалізації права на збори, місцеві ініціативи та громадські слухання регулюються місцевим нормативним актом – статутом територіальної громади (або спеціальним положенням, ухваленим радою у випадку, коли статуту немає). Статути територіальних громад відіграють значну роль у становленні територіальних громад, розвитку активності місцевого населення і водночас є важливим юридичним засобом, у якому, власне, і визначається порядок реалізації зазначених прав громадян. Це положення стосується і міста Києва, Статут територіальної громади якого було прийнято ще у 2002 р., але зареєстровано Міністерством юстиції у 2005. Проте сьогодні ще не всі міста України мають розроблені та прийняті статути територіальних громад, а в деяких з них відсутні необхідні норми, що мають регулювати реалізацію механізмів прямої демократії.

Практика місцевого самоврядування в Україні свідчить про наявність істотних проблем щодо реалізації територіальною громадою наданих законодавством прав безпосередньо вирішувати питання місцевого значення. Дослідники зазначають, що, на жаль, у більшості населених пунктів України немає ні статутів територіальних громад, ні тим паче спеціальних положень місцевих рад. А в тих містах, де є ухвалені статути, механізми громадської участі відрегульовано на користь не громади й громадянина, а органу місцевого самоврядування. Це унеможлиблює реалізацію прав громадян на участь у вирішенні питань місцевого значення, і ми отримуємо, як мінімум, неефективне управління, загострення соціальних конфліктів та широке поширення радикальних форм громадського волевиявлення – мітинги, пікети, страйки [5]. Як зауважує А. Ф. Ткачук [6, с. 25], причинами такого становища є те, що порядок реалізації зазначених прав визначається місцевими радами, які психологічно й юридично не готові забезпечити належні для цього умови, а ухвалення статуту територіальної громади відбувається у вигляді декларативного, а не функціонального документа.

Ми проаналізували практику функціонування механізмів прямої демократії у м. Києві (місцеві ініціативи, загальні збори громадян за місцем проживання, громадські слухання) [9]. З проведеного аналізу зроблено висновок, що Київська міська влада приділяє певну увагу питанням розвитку та вдосконалення активної участі громадян в управлінні містом. Нормативно-правова база, спрямована на врегулювання окресленого кола питань, постійно розширюється. Особливо важливим кроком видається прийняття Програми сприяння місцевому самоврядуванню, підтримки діяльності органів самоорганізації населення та місцевих ініціатив у м. Києві на 2007–2011 роки (затвердженої рішенням Київської міської ради від 28 грудня 2006 року № 602/659) [6]. Імплементация положень зазначеного документа дозволить значно поліпшити реалізацію механізмів безпосередньої демократії у місті.

Як свідчать результати соціологічних досліджень [8, 9], громадянську активність мешканців міста Києва можна вважати досить низькою. Вирішення практично всіх проблем місцевого характеру покладається виключно на органи влади міста та районів столиці. Більшість мешканців міста вважають, що основні питання життя міста мають вирішуватися на рівні міської влади. Власні можливості щодо особистого впливу на вирішення основних проблем розвитку місцевості оцінюються як мінімальні. Місцеві органи влади, у свою чергу, вирішуючи проблеми місцевого характеру, враховують незначний відсоток пропозицій, які надходять від

мешканців районів. Це поглиблює недовіру мешканців до органів влади всіх рівнів, у тому числі і місцевих, відбиває бажання проявляти громадянську активність та ініціативу.

Найчастіше у столиці практикується така форма діалогу міської влади з громадою, як *громадські слухання*, причому як на міському, так і районному рівні. За даними дослідження, проведеного Центром "Громадська думка", останнім часом у громадських слуханнях взяли участь близько 7% киян [8]. Механізм проведення громадських слухань у Статуті м. Києва визначений недостатньо чітко, зокрема нема детального висвітлення ряду проблем (наприклад, немає класифікації слухань за територіальною ознакою і, відповідно, невизначеною є кількість підписів, необхідних для проведення слухань тощо). Особливо дієвим механізм громадського обговорювання вбачається для важливої і актуальної для Києва сфери містобудування. В цьому аспекті відзначимо додаткову урегульованість даного питання (що міститься у цілій низці рішень Київради) для деталізації загальних положень Статуту стосовно громадського обговорення проблем містобудування.

Механізми реалізації *місцевої ініціативи та загальних зборів* громадян у Статуті виписані досить чітко. Слід звернути увагу на вірний розрахунок кількості підписів, що необхідні для подання пропозицій, висунутих у рамках місцевої ініціативи, до районних або міської рад, який цілком відповідає теоретичним рекомендаціям дослідників [5, 10]. У статутах територіальних громад інших міст в цьому питанні часто бувають прогалини.

Загалом, хоча у м. Києві механізми участі населення у здійсненні місцевого самоврядування й отримали належне правове забезпечення, вони все ще не використані більшою частиною громадян. Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що проблемним моментом реалізації механізмів прямої демократії у м. Києві є система інформування населення про діяльність місцевої влади. Результати соціологічних опитувань свідчать, що більшість мешканців кожного з районів міста (від 46% до 65%) мають високу потребу в отриманні додаткової та більш детальної інформації щодо діяльності місцевої влади. Закритість та малодоступність інформації щодо діяльності місцевих органів влади отримало логічне підтвердження – більшість мешканців міста охарактеризували ступінь доступності до такого роду інформації як "більшою мірою недоступна" [9].

Ефективна діяльність системи місцевого самоврядування можлива за умови запровадження широких інформаційних зв'язків між органами місцевого самоврядування і населенням (громадськістю). Тому важливим аспектом розв'язання проблеми оптимізації механізмів участі громадськості у вирішенні питань місцевого значення, організаційного і правового забезпеченням місцевих рад є створення якісно нової основи інформування громадян.

Побудова функціональної системи інформування громадян уможлиблюється через відповідні заходи організаційного характеру, запровадження місцевою владою ефективного механізму інформування про свою діяльність – від зв'язків через засоби масової інформації до вивчення і реалізації звернень громадян, створення call-центрів тощо, а також відповідних механізмів збору зворотної інформації від населення. Важливим для забезпечення ефективної інформаційної

політики органів місцевого самоврядування є використання інформаційного простору Інтернет. Хоча, загалом в українських органах місцевого самоврядування рівень електронного врядування залишається досить низьким, є міста (наприклад, м. Київ), у яких рівень розвитку е-урядування частково розвинувся і здатний послуговуватися моделлю для інших регіонів. Концепція запровадження самоврядного електронного врядування передбачає здійснення низки заходів (створення власних веб-порталів органами самоврядування всіх рівнів; побудова мережі “пунктів електронного доступу” громадян (електронних приймалень/терміналів публічного доступу тощо).

Зважаючи на фінансові та часові обмеження реалізації означених напрямів та в умовах відсутності чіткого плану формування е-уряду, функції з інформування населення про діяльність органів місцевого самоврядування та визначення думки громадян про діяльність місцевої влади, а також здійснення представництва інтересів територіальної громади можуть реалізовуватися через громадські ради.

Громадські ради, які стали досить популярними впродовж останніх двох років, можуть також стати ефективним інструментом переведення взаємовідносин “органи місцевого самоврядування – громадськість” на новий якісний рівень. Громадську раду ми розглядаємо як важливий інструмент участі громадськості у виробленні політики певного органу місцевого самоврядування, а також додатковий експертний, інформаційний і психологічний ресурс органу, що працює з громадською радою [10].

Більшість напрямів діяльності громадських рад є подібними до завдань, що вирішуються через запровадження електронного муніципального урядування (наприклад, вивчення громадської думки або експертиза рішень місцевої влади може здійснюватися через масові соціологічні опитування або фокус-групи, реалізовані громадською радою, або через “нав’язане” електронне анкетування). На нашу думку, до формування повноцінного технологічного рівня функціонування електронного уряду частину завдань, поставлених перед ним, здатні виконувати саме громадські ради. Надалі, в ході налагодження ефективної роботи електронної інформаційної системи, ці функції доцільно розмежувати. Найбільш ефективна реалізація права громадян на участь у вирішенні місцевих справ можлива за умови поєднання і взаємодоповнення двох окреслених інститутів.

Висновки та перспективи дослідження. Враховуючи зазначене, можна зробити висновок, що саме на органи місцевого самоврядування покладається завдання формування у свідомості мешканців населеного пункту відчуття належності до спільноти, реальної спроможності впливати на хід вирішення справ на місцях. В основі таких процесів лежать продумані обґрунтовані заходи та детально розроблені механізми залучення громадян до участі у місцевому самоврядуванні.

Результати даної роботи дають поштовх формуванню подальших досліджень, результати яких мають сприяти налагодженню стійкого і стабільного зворотного зв’язку між органами місцевого самоврядування та громадянами; більш повному врахуванню інтересів і реальних потреб членів територіальної громади під час вирішення питань місцевого значення; підвищенню рівня участі громадськості у

процесі прийняття управлінських рішень на міському рівні за рахунок зростання обізнаності населення із передбаченими законодавством можливостями впливу.

Список літератури

1. *Куйбіда В. С.* Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: монографія. – К. : МАУП, 2004. – 432 с.

2. *Бориславська О. М.* Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика реалізації конституційно-правових засад / Львівський національний ун-т ім. Івана Франка. – Л. : ПАІС, 2005. – 207с.

3. *Гришук М. В.* Місцеве самоврядування в Україні: політико-правові аспекти становлення і розвитку на сучасному етапі : автореф. дис... канд. політ. наук : 23.00.02 / Одеська національна юридична академія. – О., 2007. – 18 с.

4. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”: Станом на 23 лютого 2007 р. / Верховна Рада України. – К. : Парламентське вид-во, 2007. – 80 с.

5. *Лацуба М., Бондаренко В.* Правове регулювання механізмів прямої демократії та практика їх застосування в Україні [Інтернет-ресурс] // Український незалежний центр політичних досліджень. – <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=5992>

6. Місцеве самоврядування у громаді: практичний посібник для депутатів місцевих рад та активістів громад / За заг. ред. А. Ткачука. – 2 вид., випр. та доп. – К. : Інститут громадянського суспільства, 2004. – 304 с.

7. Програма сприяння місцевому самоврядуванню, підтримки діяльності органів самоорганізації населення та місцевих ініціатив у м. Києві на 2007– 2011 роки: затверджена рішенням Київської міської ради від 28 грудня 2006 року № 602/659.

8. Аналітичні матеріали за результатами соціологічного дослідження “Громадська думка киян щодо місцевих референдумів”, що проводилось на замовлення Головного управління з питань внутрішньої політики науково-аналітичним Центром соціологічних досліджень “Громадська думка” 17–22 травня 2007 р.

9. Результати опитування громадської думки киян на тему: “Вивчення громадської думки киян щодо органів самоорганізації населення в столиці” (23–24 жовтня 2006 р.), що проводилося в рамках аналізу ходу реалізації “Програми сприяння місцевому самоврядуванню та підтримки діяльності органів самоорганізації населення у м. Києві на 2004–2006 роки”.

10. Рада і депутат: робота в ім'я громади [Інтернет ресурс]. – http://www.csi.org.ua/modul/Chapter_1_3.htm

АСОЦІАЦІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ: ТЕЛЕОЛОГІЧНА ПРИРОДА ТА ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

С. Крушановський,

здобувач Національної академії державного управління при Президентові України, керівник апарату Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення

Постановка проблеми та її актуальність. У Конституції України закладено норми, які декларують місцеве самоврядування фундаментальною політико-

правовою підвалиною державного устрою. Спираючись на методологічні позиції державницької теорії місцевого самоврядування, ми відносимо цей інститут до системи публічної влади. В цьому розумінні він не може належати до інституцій громадянського суспільства (далі – ГС), оскільки функціонує на публічно-владних, а не на громадських політико-правових підставах. З цим твердженням логічно пов'язане питання щодо правомірності віднесення асоціацій органів місцевого самоврядування (далі – асоціації ОМС) до інституцій ГС. Полемічний характер цього питання зумовлюється, по-перше, тим, що в Основному законі не вжито термін “громадянське суспільство”, хоча є норми, у яких визначено його основні параметри та інститути держави; по-друге, тим, що учасниками асоціацій ОМС, які функціонують на громадських політико-правових підставах, є ОМС, діяльність яких регламентується публічно-владними нормами.

У цьому поєднанні є певна суперечливість, яка потребує коректного методологічного підходу щодо визначення особливостей громадського об'єднання, до якого належать асоціації ОМС. Актуальність цієї проблематики визначається також тим, що нещодавно Президент України подав на розгляд Верховної Ради України, як невідкладний, законопроект “Про асоціації органів місцевого самоврядування”, прийняття якого має врегулювати діяльність асоціацій ОМС, взаємовідносини між асоціаціями ОМС та органами державної влади, сприяти належній та ефективній реалізації прав ОМС. Врегулювання цих питань спеціальним законом відповідає практиці більшості європейських держав, у яких центральні органи влади намагаються максимально сприяти розв'язанню проблем органів та посадових осіб ОМС, врахувати проблеми їх діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання функціонального призначення асоціацій ОМС із загальних позицій було розглянуто у наукових працях та прикладних розробках М. О. Баймуратова, І. І. Бодрової, В. М. Кампа, В. В. Кравченка, М. І. Корнієнка, М. В. Пітцика тощо. Достатньо повно у дослідженнях з конституційного права розкрито статус та організаційно-правові форми діяльності асоціацій ОМС [1–3], у політологічних розвідках та соціології – інституціональну сутність громадянського суспільства, його ознаки та ступінь розвитку в Україні [6; 10]. Ми маємо проаналізувати феномен асоціацій ОМС з погляду теорії публічного управління, орієнтуючись на її методологічні настанови, які розкрито у низці праць, зокрема В. Д. Бакуменка, В. М. Мартиненка, Н. Р. Нижник, О. Ю. Оболенського, В. А. Ребкала, І. В. Розпутенка, Ю. П. Сурміна, О. І. Сушинського, В. В. Токовенко, В. М. Туленкова, В. В. Цвєткова тощо, які дослідили питання співвідношення державної влади і державного управління; держави і місцевого самоврядування, розкрили методологічну роль понять, категорій, принципів в аналізі суспільних процесів.

Формулювання мети та завдань статті. У цій статті, виходячи з позицій, що наведено в постановці проблеми, ми ставимо мету з'ясувати телеологічну природу асоціацій ОМС, особливості їх діяльності як громадських об'єднань, розглянути основні проблеми їх інституціонального розвитку.

Виклад основного матеріалу дослідження. Телеологічна природа асоціацій ОМС (Телеологічну природу інституцій (телеологія від грец. τέλειος – “завершений”, “досконалий”) ми розуміємо як набір функцій, що пов'язані з доцільністю їх

функціонування та їх спроможністю до цілепокладання) пов'язана з певними суспільними потребами, для задоволення яких створюються інституції (організації) з визначеним функціональним призначенням, яке, як правило, фіксується у законодавстві. Його норми мають врегулювати відносини, пов'язані з цими потребами. Інакше кажучи, телеологічна природа будь-яких інститутів відбивається в законах, у яких зазначається особливе функціональне призначення кожного з них. Необхідність у формуванні інститутів суспільства виникає тоді, коли виникає відповідна суспільна потреба. Тому, власне, поняття "інститут" вважається одним з найважливіших у соціально-політичних науках. З погляду класичної інституціональної теорії під інститутом розуміється: а) сукупність державних і громадсько-політичних органів і організацій, пов'язаних між собою однією чи кількома функціями [11, с. 148]; б) особлива форма (інституціоналізованої) соціальної дії; в) специфічна реальність, що формується в різних сферах суспільства; г) комплекс норм, що регулюють групу однорідних суспільних відносин [9, с. 7, 10]. Інститут, що характеризується такими ознаками, впорядковує і формалізує соціально-політичні відносини, забезпечує згуртованість суспільства, робить функціонування його структур передбачуваним.

Сучасні політико-правові інститути у світовій практиці розглядаються як засіб досягнення ідеї справедливого суспільства, передумовою функціонування якого є основні правові цінності – справедливість, свобода, достоїнство особистості [7, с. 48]. У свою чергу, втілення ідеї справедливості, згідно із сучасними уявленнями про владу, потребує її децентралізації. Цей процес має супроводжуватися підвищенням ефективності публічно-владних структур субнаціонального рівня та громадських політико-правових інститутів. Останні багато в чому беруть на себе функції, які раніше виконувала ієрархічно побудована держава. Процес децентралізації влади є об'єктивним, оскільки моноцентрична, ієрархічно побудована влада в умовах інформаційного суспільства неспроможна адекватно представляти інтереси населення, локальних і регіональних суб'єктів влади, бізнесу, громадського сектору.

Виходячи із зазначених вище обставин, можна сформулювати функціональне призначення такого політико-правового інституту, як асоціації ОМС. Доцільність (потреба) їх утворення виникає лише тоді, коли в державі забезпечено реальну організаційно-правову самостійність ОМС та право територіальних громад на волевиявлення та самостійне вирішення питань місцевого значення. Тільки на самостійних засадах виявляється ефективним процес налагодження міжуправлінських зв'язків та співробітництва органів місцевого самоврядування, забезпечення координації їх діяльності на міжнародному, національному, регіональному рівнях суспільного життя. В такому випадку цілеспрямованою стає діяльність асоціацій ОМС з розроблення законопроектів, захисту інтересів територіальних громад та ОМС. Ці функції зазначаються в статутних документах асоціацій ОМС. Поза текстом, як правило, залишаються такі функції, як формування в учасників асоціації норм колективної поведінки, вироблення моделей колективних дій, створення умов для прояву довіри між ними. Ці фактори є важливими складовими соціального капіталу, необхідного для ефективного співробітництва. Такі

компоненти можуть бути задіяні лише за умови горизонтальних відносин, де немає ієрархічного підпорядкування одного учасника іншому.

В Україні вже діє розгалужена мережа асоціацій МС, серед яких є такі, що об'єднують ОМС (приклад – Асоціація міст України та громад, Українська асоціація місцевих та регіональних влад, Асоціація сільських, селищних, міських рад тощо), а також такі, що об'єднують міських голів, інших посадових осіб та фахівців МС (приклад – Асоціація мерів, Клуб мерів, Український муніципальний клуб тощо). Між ними є певна різниця з погляду їх суспільної ролі, поставлених завдань та організаційно-правових можливостей. Однак, у дослідженні ми не будемо зосереджуватися на цьому питанні, оскільки воно потребує додаткового розгляду. Більш широке впровадження у практиці місцевого самоврядування України знайшли асоціації ОМС. Нині створено: за територіальним принципом – регіональні, міжрегіональні, всеукраїнські та міжнародні асоціації; за статусом членів асоціації – асоціації міських, селищних, сільських рад; асоціації районних та обласних рад; асоціації районних у місті рад; за характером діяльності – громадсько-політичні (представництво інтересів територіальних громад, ОМС у взаєминах з органами державної влади, сприяння інституціональному розвитку МС, координація діяльності ОМС) та соціально-економічні асоціації (координація зусиль ОМС з питань розроблення та реалізації проектів та програм соціально-економічного розвитку регіонів) [8, с. 60].

Оцінюючи ступінь їх інституціоналізації (ступінь інституціонального розвитку), слід врахувати зміст поняття “інститут”, викладений вище, який орієнтує на підхід, згідно з яким сам факт формально-юридичного існування асоціацій ОМС ще не свідчить про ефективність інституціоналізованої дії. Завершеним процесом інституціоналізації слід вважати встановлення соціально-політичних відносин між суб'єктами взаємодії, оптимальне поєднання функцій цього інституту з функціями інших в рамках загальної інституціональної конструкції держави, визначення ролі кожного з них у суспільстві як механізмів взаємного соціально-політичного контролю. Оцінюючи рівень інституціоналізації діяльності тих чи інших суспільних структур, слід керуватися методологічною вимогою, згідно з якою будь-яка технологія тільки тоді може стати соціальною (точніше – соціально значущою), коли вона перетворюється в соціальний інститут, який спирається на норми, цінності та приписи (формально-юридичні та неформальні), що надає їй можливість виконувати такі інституціональні функції, як регулювання, організація, контроль, соціалізація тощо [12, с. 22].

Законодавство демократичних країн закріплює ряд нормативних підстав для створення та утвердження системи взаємодії між владою та громадськістю як на загальнодержавному, так і місцевому рівні. Зокрема йдеться про право участі в управлінні державою як безпосередньо, так і через обраних представників. Асоціації ОМС якраз є тією організаційно-правовою формою участі громадян в управлінні державою через обраних депутатів, посадових осіб та ОМС, які об'єднуються в асоціацію. Такі правила діють не лише усередині країни, а й на міжнародному рівні. Так, європейська спільнота для забезпечення переговорного процесу застосовує так званий відкритий метод координації (далі – ВМК). Його сутність полягає в обмеженні ролі наднаціональних органів влади постановкою цілей, які мають бути узгоджені і

прийняті всією інтегрованою спільнотою, а також у контролі за дотриманням досягнутих домовленостей [5]. Метод ВМК застосовується як інструмент досягнення високого ступеня взаємопорозуміння, співробітництва між країнами ЄС, передавання досвіду та нових ідей з розв'язання проблем, які є спільними для тих чи інших країн ЄС [4, с. 41]. З огляду на це, окремі дослідники розглядають ВМК як елемент “доброго врядування”, який є зразком для європейського управління, у якому застосовується принцип діалогічності як основа для проведення переговорів, що знімають гостроту проблеми “дефіциту демократії” у політико-адміністративній системі ЄС (зазначимо, що вперше ВМК згадується у Маастрихтському договорі 1992 року у зв'язку з необхідністю зближення стандартів і правил, діючих у національних економіках країн ЄС. Положення про ВМК закріплено у Ницькому договорі, який набрав чинності 1 лютого 2003 року. Повний текст цього договору міститься на офіційному сервері ЄС <http://europa.eu.int/>).

Сьогодні питання утворення асоціацій ОМС та здійснення їх діяльності в Україні на законодавчому рівні повною мірою не врегульовано. Спеціальна нормативна база їх інституціонального функціонування обмежена нормами Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, Постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 1998 року № 175 “Про затвердження Положення про реєстрацію асоціацій та інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування”. В цих правових документах не визначено правового статусу, не врегульовано механізмів та процедурних питань взаємодії між асоціаціями ОМС та органами державної влади. Це певною мірою суперечить практиці більшості європейських держав, де питання діяльності об'єднань ОМС, у тому числі механізми та процедури їх взаємодії з органами державної влади, врегульовано на законодавчому рівні.

Значною мірою недостатність правової бази заважає інституціоналізації асоціацій ОМС, як цього вимагають норми “доброго врядування”. Такий висновок можна зробити виходячи з результатів проведених досліджень з конституційного права та публічного управління, у яких вже досить детально описано організаційно-правові форми діяльності органів МС, визначені чинним законодавством. Стверджується, що чинне законодавство визначає такі характерні риси і властивості асоціацій ОМС: 1) утворення асоціацій здійснюється на добровільних засадах; 2) асоціації можуть мати складну організаційну структуру; 3) асоціоанальна форма діяльності передбачає членство публічно-владних органів; 4) функціонування асоціацій здійснюється на засадах самоорганізації, саморегулювання та самоврядування; 5) діяльність асоціацій має некомерційний характер. Виділено також функціонально-цільові риси і властивості асоціацій органів МС: 1) асоціації виступають суб'єктами муніципально-правових відносин; 2) вони забезпечують реалізацію публічно-правових інтересів територіальних громад; 3) асоціації позбавлені власних повноважень з вирішення питань місцевого значення і не мають права отримувати їх на делегованих засадах від своїх членів (ОМС); 4) утворення асоціацій не змінює систему МС; 5) асоціації здійснюють свою діяльність за дозвільним принципом правового регулювання [3].

Проте чинна правова база дає змогу розвивати внутрішню організаційну структуру асоціації, розширювати свою діяльність з базового рівня діяльності ОМС

до міжнародного. Асоціація міст України та громад, регіональні асоціації органів місцевого самоврядування та інші об'єднання спрямовують свої зусилля на розв'язання проблем, що виникають на різних рівнях діяльності публічної влади. Об'єктами впливу з боку асоціацій ОМС є Верховна Рада України та Міжвідомча комісія з питань місцевого самоврядування, яка діє при Кабінеті Міністрів України, через яку вони намагаються кожного року вплинути на формування Державного бюджету в інтересах міст України, на політику уряду щодо МС. Проте координація діяльності виконавчих органів влади та асоціацій ОМС у рамках діяльності Міжвідомчої комісії зіштовхується з низкою проблем загальнополітичного характеру та із запутаністю бюрократичного процесу, який регулює Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України. Норми останнього дають змогу органам центральної виконавчої влади проігнорувати політичний етап проведення дискусій, розроблення концепцій та розгляд різних варіантів проектів рішень [13, с. 85].

Таким чином, результативність діяльності асоціацій ОМС за існуючих організаційно-правових умов залишається низькою. Ситуація зумовлена багатьма об'єктивними чинниками, зокрема нерівноправними відносинами з часу створення інституту МС між державою і суб'єктами самоврядування передусім в площині їх фінансово-економічного та ресурсного забезпечення. Намагання суб'єктів МС створити єдиний вектор діяльності та координації зусиль з органами державної влади виражаються в залученні представників державної влади до участі у різних комунікативних заходах, на яких спільно обговорюються законопроекти та концепції реформування. Проте прийняття резолюцій, публічних звернень до центральних органів влади, застосування інших форм та способів впливу на органи державної влади, які вже давно апробовані як ефективні практики взаємодії, за відсутності нормативно закріпленої деліберативної моделі узгодження рішень, організаційно-правових важелів впливу з боку асоціацій ОМС, не змушують органи державної влади реагувати адекватним чином.

Зазначені фактори свідчать на користь того, щоб на сучасному етапі розвитку МС була вдосконалена правова регламентація діяльності асоціацій ОМС, яка б сприяла організаційному та функціональному оформленню інституту асоціацій ОМС. Саме в такому ракурсі у згаданому вище законопроекті зроблено спробу визначити правові засади організації та діяльності асоціацій, їх взаємовідносини з органами державної влади та ОМС. Запропоновано також поділити асоціації на загальнодержавні та місцеві. Загальнодержавними асоціаціями ОМС є Асоціація місцевої влади України, що представлятиме ОМС територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, і Асоціація регіональної влади України, що представлятиме органи місцевого самоврядування обласного та районного рівнів. При цьому згідно із законопроектом в Україні можуть бути створені й інші загальнодержавні асоціації. Місцеві асоціації утворюватимуться з пріоритетною метою координувати зусилля ОМС одного або кількох регіонів України щодо розроблення та здійснення окремих проектів та програм соціально-економічного та культурного розвитку територіальних громад. На думку авторів законопроекту, пропонується поділ асоціацій ОМС дасть змогу ефективніше сприяти захисту ОМС своїх інтересів, зокрема у взаємовідносинах з органами державної влади.

Новелою можна вважати пункт, у якому пропонується визначити інституціональну природу асоціацій як елемент системи МС, який у такому статусі не може належати до об'єднань громадян. Тобто асоціації ОМС як інституція МС не входять до складу інституцій ГС, що, на наш погляд, є правильним підходом, який дає змогу показати відмінність асоціацій ОМС від інших громадських об'єднань та їх особливу суспільну роль. Ця роль полягає у тому, що інституції МС повинні мати пріоритетне право брати участь у розробленні та реалізації державної політики у сфері місцевого і регіонального розвитку, у вдосконаленні законодавчої бази МС. Для цього у законопроекті формулюються правові засади проведення консультацій асоціацій ОМС з органами виконавчої влади з різних питань, зокрема підготовки проекту закону "Про Державний бюджет України", який має бути узгоджений кожного року. Консультації будуть оформлювати протоколом. За асоціаціями ОМС пропонується закріпити право ініціювання консультацій з Президентом України та комітетами, тимчасовими спеціальними комісіями Верховної Ради України з питань, що стосуються місцевих та регіональних інтересів. Водночас органи виконавчої влади зможуть приймати відповідні рішення лише за наявності протоколу консультації.

Висновки та перспективи дослідження. Телеологічна природа асоціацій ОМС пов'язана із суспільною потребою у децентралізації публічної влади, необхідністю забезпечувати ефективну діяльність публічно-владних структур субнаціонального рівня шляхом представлення інтересів територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, участі у формуванні збалансованої державної регіональної політики. Особливість їх функціонального призначення, як громадських утворень, полягає у тому, що вони є одним з інструментів (організаційно-правових форм) участі громадян в управлінні державою через обраних депутатів, посадових осіб та ОМС, які об'єднуються в асоціацію, що діє на громадських політико-правових підставах. Така особливість потребує правового регулювання взаємовідносин асоціації ОМС з органами держави та іншими суспільними структурами спеціальним законом. Норми законопроекту "Про асоціації органів місцевого самоврядування", що розглянуті вище, свідчать про його спрямованість на зміцнення позицій асоціацій ОМС як інституції. Їх можна розцінювати як механізм подальшого інституціонального розвитку асоціальної діяльності ОМС та черговий крок у напрямку до цінностей європейської спільноти. Досягнуто ясності щодо інституціональної природи асоціацій ОМС як інституції МС, яка не може бути віднесена до складу інституцій ГС. Певним недоліком законопроекту є те, що в ньому поза увагою залишилися такі організаційно-правові форми асоціальної діяльності, як об'єднання посадових осіб та фахівців МС, діяльність яких останнім часом набуває суспільної ваги й також потребує правової регламентації. Ця проблема поки що не досліджена й потребує додаткового аналізу. Результати цього дослідження дають змогу сформулювати перспективи подальших досліджень, у яких має бути розглянуто особливості асоціацій, які об'єднують міських голів, інших посадових осіб та фахівців, роль та місце асоціацій МС як інституціонального механізму формування державної регіональної політики.

Список літератури

1. *Баймуратов М.* Деякі питання співвідношення громадянського суспільства та місцевого самоврядування // Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні : наук.-практ. посіб. / Упоряд. О. В. Бейко, А. К. Гук, В. М. Князев / За ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. – К. : “Крамар”, 2003. – С. 198–212.
2. *Батанов О. В.* Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : Монографія / За заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Видавничий дім “Ін Юре”, 2003. – 512 с.
3. *Бодрова І. І.* Організаційно-правові питання діяльності асоціацій місцевих рад України: Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. – Х., 2002. – 19 с.
4. *Бэннермэн Э.* Лиссабонский табель успеваемости. Как продвигаются экономические преобразования в Европе. – М. : ООО “Пробел”, 2000. – 50 с.
5. *Вайнерфельд В.* Новое лицо Европы [Електронний ресурс] // Россия в глобальной политике. – Режим доступу до журн.: 2004. – № 4 // <http://www.globalaffairs.ru/numbers/9/2911.html>. – Загол. з титул. екрану.
6. *Єшкілев В.* Громадянське суспільство у контексті глобалізаційних процесів // Корені трави: Громадянське суспільство в Україні: стан та перспективи розвитку / Упоряд. : І. Підлуська та ін. – К. : Фонд “Європа ХХІ”, 2003. – С. 123–127.
7. *Максимов С. І., Панов М. І.* Передумови соціальної ефективності політико-правових інститутів // Політико-правові інститути сучасності: Структура, функції, ефективність: моногр. / За заг. ред. М. І. Панова, Л. М. Герасіної. – К. : Видавничий дім “Ін Юре”, 2005. – С. 27–48.
8. *Омельченко О. О., Пітцик М. В.* Роль асоціацій міст України, інших об’єднань органів місцевого самоврядування у становленні місцевої демократії, захисті прав та інтересів територіальних громад // Роль громадських організацій та інших неурядових структур у становленні та розвитку місцевого самоврядування / За ред. В. В. Кравченка : наук.-практ. посіб. – К. : Атіка, 2003. – С. 59–89.
9. *Панов М. І.* Система політико-правових інститутів та їх природа // Політико-правові інститути сучасності: Структура, функції, ефективність : монографія / За заг. ред. М. І. Панова, Л. М. Герасіної.– К.: “Ін Юре”, 2005. – С. 7–16.
10. Політична система і громадянське суспільство: європейські і українські реалії : монографія / За заг. ред. д. і. н., проф. А. І. Кудряченка. – К. : НІСД, 2007. – 396 с.
11. Соціологія: навч. посіб. / За ред. С. О. Макєєва. – К. : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 1999. – 344 с.
12. *Сурмин Ю. П., Туленков Н. В.* Теория социальных технологий : учеб. пособие. – К.: МАУП, 2004. – 608 с.
13. Україна. Оцінка системи врядування. Березень 2006 року / Неофіц. перекл. з англ. – К. : SIGMA, 2006. – 173 с.

ФУНКЦІОНАЛЬНА МОДЕЛЬ РАЙОННОЇ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПІДХОДИ ДО ОПТИМІЗАЦІЇ

І. Охоцький,

*магістр державного управління, аспірант Національної академії державного управління
при Президентові України*

Постановка проблеми. Організація здійснення повноважень місцевого самоврядування територіальних громад в Україні реалізується через інститут самоврядної публічної влади – органи місцевого самоврядування. Інакше кажучи, інститут публічно-самоврядної влади є формою реалізації місцевого самоврядування територіальними громадами, тобто формою здійснення самоорганізації місцевого населення. Проте сучасний стан функціонування місцевого самоврядування в Україні вказує на неспроможність більшості територіальних громад самотійно ефективно вирішувати значне коло питань місцевого значення саме через існуючу систему інститутів самоврядно-публічної влади на місцевому і субнаціональному рівнях [1; 2; 3]. Розв'язання вказаної проблеми шляхом укрупнення адміністративних територій громад з метою покращення їх фінансово-матеріальної бази і таким чином забезпечення сталого розвитку відповідних територій [4] не мав реалізації на практиці з ряду об'єктивних причин. До того ж в Україні продовжує існувати перманентний конфлікт компетенцій органів державної і самоврядної публічної влади [5]. Також слід наголосити, що такий стан здійснення повноважень місцевого самоврядування публічно-самоврядною владою, на думку вчених [4; 5], не відповідає сподіванням населення територіальних громад щодо сталого соціально-економічного та культурного розвитку їх територій і нагально вимагає сьогодні нового погляду й поглиблення науково-теоретичних засад щодо формування та організації діяльності органів місцевого самоврядування в Україні для вдосконалення нормативно-правової бази та регіональної політики у сфері місцевого самоврядування.

На нашу думку, необхідно дійти розуміння, що для вироблення та втілення дієвої регіональної політики, досягнення ефективного управління розвитком територіальних громад в Україні маємо в першу чергу оптимізувати систему управління на рівні адміністративного району, де сьогодні об'єктивно існують найкращі передумови для ефективного здійснення місцевого самоврядування, формування та організації діяльності його органів, забезпечення балансу місцевих і загальнодержавних інтересів.

Отже, потреба оптимізації сучасної системи місцевого самоврядування в Україні на рівні адміністративного району сьогодні є досить *актуальною* і гострою.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій свідчить, що вчені приділяють значу увагу питанням функціонування системи місцевого самоврядування в адміністративному районі України. Вагомий внесок у дослідження цього питання зроблено такими українськими вченими, як: Б.П. Андресюк [6], М.О. Баймуратов [1], О.В. Батанов [8], В.В. Кравченко [9],

В.С. Куйбіда [10], М.О. Пухтинський [2], О. І. Сушинський [3] та ін. Проте слід зазначити, що сьогодні маємо брак досліджень, які б повною мірою розкривали теоретично-методологічні засади функціонування елементів районної системи місцевого самоврядування в Україні.

При цьому *метою* статті є визначення засад функціонування елементів районної системи місцевого самоврядування, які здатні вирішувати покладені на них повноваження і завдання, в тому числі самостійно забезпечити сталий розвиток усіх територій адміністративного району та надання його населенню якісних громадських послуг, а *завданням* публікації є визначення основних напрямів та шляхів оптимізації функціонування елементів районної системи місцевого самоврядування в Україні.

Новизною даного дослідження є запропонована організаційна модель вдосконалення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні на субнаціональному рівні, яка полягає в забезпеченні ефективного здійснення своїх повноважень районною публічно-самоврядною владою (районною радою) шляхом оптимізації взаємодії (взаємозв'язків, взаємовідносин) елементів системи місцевого самоврядування адміністративного району.

На початку викладення матеріалу маємо зазначити, що термін "оптимізація" відповідно до енциклопедичних наукових видань означає процес вибору найкращого варіанта із багатьох можливих [11, с.630], досягнення "оптимального", тобто найбільш відповідного даним умовам (вимогам), найкращого результату із можливих – "оптимуму" [12, с.429; 13, с.851]. Відповідно, термін "модель" означає схему для пояснення якогось явища або процесу [13, с.683], матеріальний або уявний об'єкт (образ об'єкта), який у процесі дослідження заміняє реальний об'єкт (явище, процес) відображаючи внутрішню структуру або систему внутрішньої організації й взаємозв'язки їх елементів і є предметом дослідження реального об'єкта через його опосередковане пізнання, розкриття сутності об'єкта шляхом аналізу його функціонування, діяльності, поведінки [11, с.453; 12, с.379; 13, с.683].

З проголошенням Україною 16 липня 1990 р. незалежності [14] держава постала на початку складного шляху втілення вікових прагнень українського народу жити в демократичній, соціальній, правовій державі з ефективним управлінням, економікою. Перед керівництвом країни та науковцями постали серйозні виклики у сфері державного управління щодо дієвої трансформації [10] командно-адміністративної соціалістичної системи управління із жорсткою підпорядкованістю одному центру прийняття рішень у систему управління із розвиненими інститутами народовладдя, де одним із ключових завдань є побудова сучасної ефективної моделі самоврядної публічної влади на більш демократичних, раціональних засадах.

Сьогодні світовою спільнотою накопичено значний досвід становлення та розвитку явища місцевого самоврядування, який переконливо свідчить, що успішний соціально-економічний розвиток сучасної держави неможливий без створення й забезпечення оптимальних умов ефективного функціонування місцевого самоврядування. Тому в сучасних демократичних, правових державах із сталими показниками соціально-економічного розвитку одним із основоположних принципів щодо організації діяльності публічної влади є забезпечення

функціонування місцевого самоврядування як на місцевому, так і на субнаціональному рівнях [1].

Серед багатьох яскравих прикладів цього є функціонування системи місцевого самоврядування у Канаді, де "місцеві громади відчувають себе повноцінними господарями" [15, с. 15]. Також маємо позитивний приклад Польщі, де успішна реформа місцевого самоврядування в 90-х р. ХХ ст. на завершальному етапі в 2000-2001 р., коли жителі сіл і міст реально стали впливати на покращення ситуації на територіях свого проживання та контролювати місцеву самоврядну владу, призвела до значної активізації населення місцевих громад та, врешті-решт, до ефективної мобілізації та використання громадських коштів [16]. До того ж, на нашу думку, такі приклади яскраво свідчать про ефективність механізмів забезпечення реальної участі жителів територіальних громад у прийнятті управлінських рішень місцевою публічно-самоврядною владою та контролі її публічно-професійної діяльності. З іншого боку, дієве впровадження таких механізмів сприяє формуванню відчуття й переконання у жителів територіальних громад необхідності свого залучення до управлінських рішень, активізації їх участі у громадському житті свого села або селища, міста, району. Відомий фахівець Б.П. Андресюк, здійснивши дослідження розвитку місцевого самоврядування в країнах із сталими демократичними традиціями, серед яких США, Канада, Нідерланди, Франція тощо, доходить висновку, що втілення кращих світових стандартів у систему місцевого самоврядування України є реальним шляхом до появи громадянського суспільства в нашій державі [6; 7], а отже, і шляхом до успішного управління соціально-економічним та культурним її розвитком. Разом з тим слід зазначити, що залежно від умов розвитку держави, від її історії, національних, геополітичних та інших внутрішніх і зовнішніх особливостей місцеве самоврядування в кожній країні має свою специфічну форму [17].

Місцеве самоврядування як принцип організації публічно-самоврядної влади безпосередньо на місцевому рівні відповідно до ст.2 Європейської хартії місцевого самоврядування знайшло своє втілення в ст.7, ст.140 Конституції України, а отже стало однією з конституційних основ нашої держави. Тут слід зазначити, що Україна з прийняттям Конституції у 1996 р. обирає європейський тип управління на місцевому рівні з його дуалізмом здійснення публічної і публічно-самоврядної влад на місцях [18], а в 1997 р. приймає Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" [19] та ратифікує Європейську хартію місцевого самоврядування [20], чим засвідчує свій стратегічний напрям щодо демократичного розвитку місцевого самоврядування, суть якого зводиться до гарантування державою права та реальної здатності територіальних спільнот громадян (територіальних громад) і органів, які вони формують (органів місцевого самоврядування), вирішувати самостійно під свою відповідальність усі питання місцевого значення, діючи в межах Конституції і законів держави.

Проте практично в усіх наукових працях, які досліджують місцеве самоврядування в Україні, наголошується на неповному забезпеченні чинним законодавством України основних засад місцевого самоврядування, що визначають його природну сутність і основні принципи діяльності, які зафіксовані як фундаментальні ще в 1985 р. XXVII Міжнародним конгресом Інтернаціональної

спілки місцевих влад (ICMB) у Всесвітній декларації про місцеве самоврядування та Комітетом Міністрів країн Ради Європи у Європейській хартії місцевого самоврядування. Усунення цих недоліків сьогодні, на думку науковців [4; 5], є основними напрямками вдосконалення місцевого самоврядування, серед яких: чітке розмежування функцій і повноважень органів державної та публічно-самоврядної влад (забезпечення правової самостійності), розширення повноважень публічно-самоврядної влади, тобто органів місцевого самоврядування (забезпечення субсидіарності) тощо.

Водночас, якщо зазначені основні принципи, як-то субсидіарність, повсюдність, правового захисту, автономність (самостійність) тощо, на базовому рівні в Україні ще не набули повної реалізації, то в адміністративному районі, на думку В.В. Кравченка, за умов функціонування сьогодні системи прямого державного управління й відсутності законодавчого забезпечення публічно-самоврядній владі цього рівня чітких, повних і виключних власних повноважень, взагалі відсутня можливість існування явища місцевого самоврядування [9]. Зокрема, переконливим підтвердженням вказаному є наступне. Конституція та закони України визначають районні ради як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад на рівні адміністративного району, тобто як органи місцевого самоврядування субнаціонального рівня. Конституція не деталізує статус та інші питання щодо діяльності органів місцевого самоврядування цього рівня. Проте, покладаючи на місцеву державну адміністрацію забезпечення "підготовки та виконання" бюджету і програм розвитку адміністративного району, ст. 119 Конституції України встановлює безпосередню залежність органів місцевого самоврядування субнаціонального рівня від державної влади. Посилює цю залежність ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що визначає перелік повноважень, які в обов'язковому порядку представницькі органи місцевого самоврядування субнаціонального рівня повинні делегувати місцевим державним адміністраціям. Водночас ефективне місцеве самоврядування можливе лише тоді, коли ці повноваження відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування є повними і виключними, такими, які б не належали одночасно й іншим органам управління. Також у межах цих повноважень органи місцевого самоврядування не мають бути підпорядковані будь-яким органам управління. І лише для забезпечення конституційних норм та законності може і має здійснюватися адміністративний контроль за їх діяльністю. Вказані правові норми стримують процес децентралізації в Україні, що, у свою чергу, унеможлиблює ефективне функціонування органів місцевого самоврядування субнаціонального рівня. Чинним законодавством України тут не забезпечено дотримання принципів самостійності (правової, фінансової, організаційної) функціонування місцевого самоврядування. Тому районна публічно-самоврядна влада, яка представляє спільні інтереси територіальних громад адміністративного району, діючи в межах закону, не може повною мірою самостійно здійснювати свої повноваження, що нівелює існування цього інституту місцевого самоврядування на районному рівні в Україні.

Отже, вказаний стан функціонування місцевого самоврядування субнаціонального рівня сьогодні вимагає оптимізації компетенцій публічно-владних

відносин районних органів управління і, таким чином, досягнення ефективного місцевого самоврядування на рівні адміністративного району шляхом забезпечення чинним законодавством України повною мірою, без існуючих сьогодні обмежень, фундаментальних принципів місцевого самоврядування, які охоплюють усі аспекти його організації й функціонування в межах району.

Необхідно зазначити, що побудова ефективної системи місцевого самоврядування на субнаціональному рівні, крім розв'язання вказаних вище проблемних питань, також має враховувати і те, що на даному рівні управління існують активні й складні взаємовідносини (взаємозв'язки, взаємодія) публічно-самоврядних влад територіальних громад району та публічно-самоврядної влади, яка представляє спільні інтереси цих громад. Зазначені взаємовідносини мають багатоаспектний управлінський характер щодо повсякденного життєзабезпечення та короткострокового і стратегічного розвитку як кожної окремо взятої територіальної громади, так і територіальних громад району в цілому.

Безперечно, варто зазначити, що центром мобілізації й розподілу значних матеріально-фінансових ресурсів і прийняття управлінських рішень щодо соціально-економічного та культурного розвитку територіальних громад адміністративного району виступає районна публічно-самоврядна влада (районна рада) як суб'єкт розподілу спільних громадських коштів району. Представницький орган місцевого самоврядування адміністративного району значною мірою відіграє також і центральну роль у розподілі державних трансфертів до бюджетів територіальних громад району. Тому рішення цього органу, які переважно спрямовані на вирішення проблем життєзабезпечення і розвитку територіальних громад адміністративного району [3; 4; 5], з точки зору їх ефективності, на нашу думку, мають прийматися за активної участі всіх громад району, або, принаймні, їх представників, а також органів місцевого самоврядування, які формуються цими громадами на основі загального виборчого права членів відповідних територіальних громад.

Проте сьогодні районна рада не може розглядатися органом місцевого самоврядування, де, з одного боку, збалансовано представлені інтереси всіх територіальних громад адміністративного району, про що переконливо свідчить існуючий склад депутатських корпусів районних рад [5], а з другого – органом місцевого самоврядування, який приймає зважені, ефективні управлінські рішення [5], оскільки сьогодні відсутні дієві механізми забезпечення реальної участі територіальних громад району, або, принаймні, їх виборних органів, у процесі вироблення та прийняття таких управлінських рішень.

Такий стан районного представницького органу місцевого самоврядування вказує на незбалансованість взаємовідносин (взаємозв'язків, взаємодії) публічно-самоврядних влад на субнаціональному рівні. Це, на нашу думку, значною мірою негативно впливає на ефективність функціонування системи місцевого самоврядування на районному рівні, обмежує вироблення і прийняття ефективних рішень з вирішення питань місцевого значення суб'єктами місцевого самоврядування й результативність щодо досягнення цілей з виконання вже прийнятих рішень. Отже, ефективне функціонування районної системи місцевого самоврядування в Україні, крім вказаної вище оптимізації компетенцій публічно-

владних відносин районних органів управління, сьогодні також потребує здійснення оптимізації взаємозв'язків (взаємовідносин, взаємодії) всіх її елементів.

Тісний зв'язок елементів системи місцевого самоврядування забезпечують інститути місцевої демократії, що гарантує вирішення всіх питань місцевого значення в інтересах територіальних громад [1]. Водночас, на нашу думку, вказаний зв'язок має бути оптимальний для забезпечення ефективного функціонування системи місцевого самоврядування в Україні. Таким чином, для оптимізації районної системи місцевого самоврядування маємо також повною мірою враховувати всі взаємозв'язки елементів системи місцевого самоврядування. На нашу думку, для врахування цих взаємозв'язків (та виявлення всіх елементів) доцільно скористатися матрицею елементів районної системи місцевого самоврядування в Україні, яка моделює взаємозв'язки між ними і наведена нижче (див. таблицю).

Наведені у таблиці дані переконливо свідчать про наявність розгалуженої системи місцевого самоврядування на рівні адміністративного району та складного комплексу взаємозв'язків і взаємовпливів між її елементами. Ці зв'язки надано із зазначенням базових законодавчих актів України, що підкреслює їх як загальнодержавний, так і специфічний статус.

Необхідно зазначити, що сьогодні маємо різні підходи науковців і законодавців щодо визначення поняття "система місцевого самоврядування" в Україні. Так, згідно з ст.5 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" система місцевого самоврядування включає: територіальні громади сіл, селищ, міст; сільських, селищних, міських голів; сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи; районні, обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. Водночас, на думку відомих учених В.О. Антоненка, М.О. Баймуратова, В.В. Кравченка [1, с. 329], система місцевого самоврядування утворюється із сукупності "різних організаційних форм та інститутів місцевої демократії, через які здійснюються функції та повноваження місцевого самоврядування". Позиція вчених більшою мірою відповідає сучасному стану функціонування місцевого самоврядування в Україні. Так, хоча відповідно до ст. 44 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" повноваження виконавчого органу місцевого самоврядування субнаціонального рівня здійснюють місцеві державні адміністрації, проте законодавець, на нашу думку, необґрунтовано у цьому разі не визначає виконавчий орган місцевого самоврядування цього рівня елементом системи місцевого самоврядування.

Таким чином, здійснений аналіз привів до такого висновку. Сьогодні продовжують існувати значні проблеми забезпечення ефективного здійснення повноважень місцевого самоврядування на рівні адміністративного району, які може бути вирішено шляхом удосконалення функціонування системи місцевого самоврядування, що передбачає наступне. По-перше, здійснення оптимізації компетенцій публічно-владних відносин районних органів управління, надавши районному представницькому органу місцевого самоврядування можливість створювати власні виконавчі органи шляхом поетапного внесення відповідних змін і доповнень до Основного Закону України, Закону України "Про місцеве

самоврядування в Україні" та Закону України "Про місцеві державні адміністрації", що відповідатиме Європейській хартії місцевого самоврядування щодо забезпечення фундаментальних принципів місцевого самоврядування. Водночас маємо наголосити, що результатом таких змін у законодавчому полі України має бути максимально збалансоване управління на субнаціональному рівні. Саме тому наголошуємо на оптимізації, а не на механічному перерозподілі компетенцій (функцій і повноважень) або їх необґрунтованій втраті чи отриманні будь-яким органом публічної влади субнаціонального рівня.

Таблиця 1

Матриця елементів районної системи місцевого самоврядування в Україні

Елементи районної системи місцевого самоврядування	Територіальні громади	Сільські, селищні, міські голови	Сільські, селищні, міські ради	ВО сільських, селищних, міських рад	Районні в місті ради
Територіальні громади	X	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5
Сільські, селищні, міські голови	1,2,3,4,5	X	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5
Сільські, селищні, міські ради	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5	X	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5
ВО сільських, селищних, міських рад	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5	X	1,2,3,4,5
Районні в місті ради	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5	X
ВО районних в місті рад	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5
Районні ради	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5
ОСН	1,2,3,4,6	1,2,3,4,6	1,2,3,5,6	1,2,3,4,6	1,2,3,5,6
Асоціації ОМС	1,2,5	1,2,5	1,2,5	1,2,4	1,2,5
Громадські ради ОМС	1,2,5	1,2,5	1,2,5	1,2,4	1,2,5
РДА*, ВО районних рад	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5

* - районні державні адміністрації чинним законодавством України не визначено елементом системи місцевого самоврядування.

Матриця елементів районної системи місцевого самоврядування в Україні

Елементи районної системи місцевого самоврядування	Районні ради	ВО районних рад у місті рад	ОСН	Асоціації ОМС	Громадські ради ОМС	РДА*, ВО районних
Територіальні громади	1,2,3, 4,5	1,2,3, 4,5	1,2,3, 4,6	1,2, 5	1,2, 5	1,2,3, 4,5
Сільські, селищні, міські голови	1,2,3, 4,5	1,2,3, 4,5	1,2,3, 4,6	1,2, 5	1,2, 5	1,2,3, 4,5
Сільські, селищні, міські ради	1,2,3, 4,5	1,2,3, 4,5	1,2,3, 5,6	1,2, 5	1,2, 5	1,2,3, 4,5
ВО сільських, селищних, міських рад	1,2,3, 4,5	1,2,3, 4,5	1,2,3, 4,6	1,2, 4	1,2, 4	1,2,3, 4,5
Районні в місті ради	1,2,3, 4,5	1,2,3, 4,5	1,2,3, 5,6	1,2, 5	1,2, 5	1,2,3, 4,5
ВО районних в місті рад	Х	1,2,3, 4,5	1,2,3, 5,6	1,2, 4	1,2, 4	1,2,3, 4,5
Районні ради	1,2,3, 4,5	Х	1,2,3, 5,6	1,2, 5	1,2, 5	1,2,3, 4,5
ОСН	1,2,3, 5,6	1,2,3, 4,6	Х	1,2, 6	1,2, 6	1,2,3, 5,6
Асоціації ОМС	1,2, 5	1,2, 4	1,2, 6	Х	1,2	1,2, 4
Громадські ради ОМС	1,2, 5	1,2, 4	1,2, 6	1,2	Х	1,2, 4
РДА*, ВО районних рад	1,2,3, 4,5	1,2,3, 4,5	1,2,3, 4,6	1,2, 4	1,2, 4	Х

Примітка. Базові законодавчі документи, що регулюють взаємозв'язки елементів районної системи місцевого самоврядування, представлених у матриці: 1 - Конституція України; 2 - Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні"; 3 - Закон України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів"; 4 - Закон України "Про службу в органах місцевого самоврядування"; 5 - Закон України "Про статус депутатів місцевих рад"; 6 - Закон України "Про органи самоорганізації населення".

По-друге, вказане удосконалення передбачає також досягнення оптимальних взаємовідносин (взаємозв'язків, взаємодії) елементів районної системи місцевого

самоврядування шляхом забезпечення збалансованої й активної участі всіх її елементів у процесі вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень районною публічно-самоврядною владою (районною радою). Даних результатів можливо досягти введенням відповідних норм безпосередньо у закони України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" з одночасним наданням можливості розширення положень цих норм щодо врахування місцевих особливостей у регламентах і положеннях районних рад.

По-третє, забезпечення оптимізації управління на рівні адміністративного району можливе лише за умови здійснення виваженої, розумної регіональної політики у комплексному вирішенні вказаних проблем на законодавчому рівні та прийняттям дієвих механізмів реалізації вказаних норм закону у сфері місцевого самоврядування щодо формування та організації діяльності публічно-самоврядної влади району, в тому числі щодо компетенції, статусу, організаційно-правових і функціональних взаємозв'язків із територіальними громадами тощо.

Результати цього дослідження можуть бути застосовані процесі розробки проектів законодавчих та нормативно-правових документів у сфері державної регіональної політики, місцевого самоврядування як органами центральної виконавчої влади так і народними депутатами України.

Перспектива подальших досліджень у даному напрямку. У подальшому вбачається здійснення аналізу конституційно-правового забезпечення шляхів і механізмів щодо створення умов досягнення оптимального функціонування системи місцевого самоврядування на субнаціональному рівні, що, на нашу думку, є головним ключем у вирішенні проблеми ефективного управління в нашій державі.

Список літератури

1. Антоненко В.О., Баймуратов М.О., Батанов О.В. та ін. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. моногр. / За ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. - К.: Атіка, 2007. – 864 с.

2. Пухтинський М.О., Павленчик П.Т., Князєв В.М. Розвиток місцевого самоврядування в Україні: стан, проблеми, перспективи. – К.: Логос, 2002. – 212 с.

3. Сушинський О.І. Компетенція держави та місцевого самоврядування у сфері комунальних послуг: концепція та практика. – Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 154 с.

4. Місцевий та регіональний розвиток в Україні: виклики та можливості: Зб. матеріалів засідань міжнарод. конф. – К.: Європ. комісія, 2005. – 90 с.

5. Реформування публічної адміністрації в Україні: місцевий та регіональні рівні. Документ для консультацій щодо державної політики (Зелена книга). // – <http://www.cpp.org.ua>

6. Андресюк Б.П. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми та перспективи: Монографія. . – К.: Інформ.-видав. центр "Стилос", 1997. – 222 с.

7. Андресюк Б.П. На шляху до громадянського суспільства: Європейський контекст суспільно-політичного розвитку України. – К.: Політ. думка, 2000. – 135 с.

8. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія / За заг. ред. В.Ф. Погорілка; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. – К.: Видавн. дім «Ін Юре», 2003. – 512 с.

9. *Кравченко В.В.* Новий етап місцевого і регіонального розвитку: проблеми законодавчого забезпечення // Місцеве самоврядування: 10 років здобутків: Зб. / Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України при Президентові України; За ред. М. Пухтинського. – К. : Атіка, 2002. – 368с.
10. *Куйбіда В. С.* Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: Монографія. – К.: МАУП, 2004. – 432 с.
11. Економічна енциклопедія: У 3 т. – Т. 2 / Редкол.: Б.Д. Гаврилишин, С.В. Мочерний (відп. ред.), О.А. Устенко (заст. відп. ред.) та ін. - К.; Т.: Тернопіль : ВЦ "Академія": Акад. народ. госп-ва, 2001. - 848 с.
12. Енциклопедія бізнесмена, економіста, менеджера / За ред. Р. Дяківа. – К.: Міжнар. екон. фундація, 2000. - 704 с.
13. Великий тлумачний словник сучасної української мови: довідк. вид. / Уклад., голов. ред. В.Т. Бусел. - Ірпінь : Перун, 2005. - 1728 с.
14. Декларація про державний суверенітет України. // – <http://www.rada.gov.ua>
15. *Козюра І .В.* Становлення і розвиток місцевого самоврядування в Канаді: Монографія. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – 332 с.
16. Самоврядування та територіальна організація влади в Польщі / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк, О Куленкова, В. Гуменюк; За заг. ред. Я. Гонцяжа. – К.: Міленіум – Вид-во УАДУ, 2001. – 184 с.
17. *Панейко Ю.* Теоретичні основи самоврядування. – Л.: Літопис, 2002. – 196 с.
18. Конституція України. // – <http://www.rada.gov.ua>
19. Закон України про місцеве самоврядування в Україні. // – <http://www.rada.gov.ua>
20. Закон України про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування. // – <http://www.rada.gov.ua>

ПРОБЛЕМИ ФІНАНСОВОЇ САМОСТІЙНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

А. Миргородська,

студентка Національного авіаційного університету

Постановка проблеми. Фінансові ресурси, якими розпоряджається територіальна громада, є умовою повноцінного функціонування місцевого самоврядування. Проте на сьогоднішній день законодавство недостатньою мірою регулює питання фінансової самостійності місцевого самоврядування. Крім того, на даному етапі в Україні дуже мало серйозних комплексних досліджень з проблематики місцевих фінансів. Проблема фінансової самостійності місцевого самоврядування розглядається у науковому середовищі досить фрагментарно, що пов'язано з недосконалістю існуючого нормативно-правового забезпечення та окремими практичними заходами у цій сфері.

Наприклад, зовсім нереально забезпечити фінансову стабільність регіонів на тій мізерній базі, яку вони мають. Прибуткового податку і плати за землю недостатньо навіть для підтримки та розвитку комунального господарства.

Останнім часом фінансові проблеми місцевого самоврядування набули великої гостроти. Хронічна нестача грошей, фінансових ресурсів у органів місцевого самоврядування та нестабільність їх дохідних джерел становлять проблему загальнодержавного масштабу.

Актуальність. Дана тема останнім часом в Україні стала дуже актуальною. За умов нестачі фінансових ресурсів у органів місцевого самоврядування та нестабільності їх дохідних джерел серйозним чинником стабілізації економічної ситуації в країні має стати ефективне формування місцевих фінансів. У розвинених країнах світу територіальні громади, котрі спираються на власні фінанси, є стабілізатором соціально-політичного ладу та фінансово-економічної ситуації у державі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. При дослідженні цієї теми ми спирались на нормативно-правові акти, які регулюють фундаментальні питання фінансової самостійності місцевого самоврядування, – Конституцію України та Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, Бюджетний кодекс України та інші. Також були проаналізовані в дослідженнях: обґрунтування правового статусу органів місцевого самоврядування та їх матеріальні й фінансові основи в Україні [5]; основні шляхи вирішення фінансових проблем місцевого самоврядування [6, 7]; висвітлення основних проблем децентралізації влади [4].

Метою даної статті є дослідження фінансової самостійності місцевого самоврядування та пошук ефективного механізму поповнення фінансовими ресурсами місцевих бюджетів, який би визначав нові принципи формування місцевих бюджетів, чітке розмежування функцій і повноважень усіх рівнів влади.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Конституції України матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад, сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їх спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [1].

Фінансові та матеріальні ресурси є основою для реального і повноцінного існування місцевого самоврядування. Так, у Європейській Хартії місцевого самоврядування декларується право територіальних громад на власні фінансові ресурси та обов'язок держави надавати матеріальну допомогу менш забезпеченим територіальним громадам.

Питання фінансової самостійності є передумовою здійснення функцій і завдань, які покладені на місцеве самоврядування. До того ж, регіональна самостійність завжди буде формальною, якщо існуватиме фінансова залежність від центральної влади. Українське законодавство передбачає шляхи створення матеріальної автономії місцевого самоврядування наданням права територіальним громадам та їх органам на володіння, користування та розпорядження майном, яке є їх комунальною власністю.

Місцеві бюджети є фінансовою основою місцевого самоврядування та мають основними завданнями:

- фінансування програм охорони здоров'я, освіти, культури, спорту та комунального господарства;
- перерозподіл ресурсів між окремими верствами населення;

– перерозподіл фінансових ресурсів між галузями економіки через податки, податкові пільги, обсяги та напрями видатків.

За досвідом розвинених країн, фінансові проблеми на регіональному рівні вирішують наданням органам місцевого самоврядування стабільно закріплених дохідних джерел, розширенням сфери місцевого оподаткування та розподілом доходів між окремими видами бюджетів, що забезпечує, в свою чергу, бюджет кожного рівня доходами, достатніми для фінансування закріплених за цим рівнем видаткових зобов'язань [5].

У розподілі доходів нашої держави існують такі проблеми:

– недосконалість наявного у законодавстві розподілу повноважень місцевих органів влади на делеговані й власні, це значно знижує рівень відповідальності органів влади за фінансування видатків, а отже, зумовлює неефективне використання обмежених бюджетних коштів;

– відсутність належного контролю за розподілом та використанням фінансів;

– відсутність в органах місцевого самоврядування фінансової самостійності, що спричиняє залежність розвитку економічної та соціальної сфери на місцевому рівні лише від спроможності та бажання органів влади вирішувати проблеми, які виникли в межах певної адміністративно-територіальної одиниці;

– виконання бюджетних програм без аналізу їх доцільності та відповідності інтересам громадян;

– відсутність персональної відповідальності за недоцільне використання бюджетних коштів;

– недосконалість місцевої податкової бази;

– відсутність прямого зв'язку між економічним розвитком регіонів та податковими надходженнями.

На думку М. Мних, за таких умов серйозним чинником стабілізації економічної ситуації в країні має стати ефективне формування місцевих фінансів, здатне перетворити територіальні громади із дотаційних на суб'єкти, які самостійно, за рахунок власних доходів, спроможні розв'язувати будь-які соціально-економічні проблеми [9].

Ситуація невідповідності розвитку регіонів з податковими надходженнями зумовлена наявністю великої кількості пільг щодо оподаткування. Так, виявлено, що прийняття органами місцевого самоврядування рішень щодо надання пільг зі сплати податків і зборів без відповідних економічних розрахунків та обґрунтування виводить значну частину бюджетних коштів зі сфери контролю. Але фінансовий стан платників податків від цього не покращується, а бюджет не отримує коштів, необхідних для соціально-економічного розвитку регіону.

На думку І. Луїної, для підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування у залученні на свою територію як юридичних, так і фізичних осіб необхідно змінити систему розподілу податку на доходи фізичних осіб між місцевими бюджетами. Діюча система справляння податку з доходів фізичних осіб передбачає його надходження до місцевого бюджету за місцем роботи платника податку. Це означає, що до місцевих бюджетів не надходить податок від доходів громадян, основне місце роботи яких знаходиться поза територією певного

населеного пункту. З цією проблемою вже стикнулись адміністративно-територіальні утворення, які розташовані навколо великих міст [8].

Зарахування частини податку на доходи фізичних осіб до місцевого бюджету за місцем проживання платника податку дасть змогу, з одного боку, пов'язати жителів населених пунктів зі своїми місцевими бюджетами (через систему оподаткування), з іншого – спрямувати діяльність місцевих органів влади на інтереси місцевих жителів. Жителі адміністративно-територіальних одиниць, обираючи місцеві органи влади, по суті визначають пріоритети діяльності органів місцевого самоврядування та одночасно, сплачуючи податок зі своїх доходів, фінансують їх реалізацію, що означає виконання принципу територіальної відповідності.

Ще один позитивний бік при зарахуванні частини податку на доходи фізичних осіб за місцем проживання його платника полягає в тому, що місцеві органи влади при формуванні бюджету повинні орієнтуватися на суспільні потреби місцевих жителів. Ці потреби змінюються із зміною рівня доходів, аналогічно як і потреби у приватних благах. Розподіл податку за принципом місця проживання стимулюватиме місцеві органи влади до поліпшення умов проживання у регіоні з метою залучення додаткових платників податків.

Недосконалість податкової бази на місцевому рівні пояснюється тим, що Законом “Про систему оподаткування України” передбачено більше 20 місцевих податків та зборів, на практиці середньостатистичний муніципалітет використовує не більше 5 податків. Крім того, жоден загальнодержавний податок не перераховується у повному обсязі до місцевих бюджетів. За світовою практикою, такими податками мали б бути прибутковий податок із громадян, земельний податок, а також податок на нерухомість. Отже, система місцевого оподаткування потребує змін, цьому сприяло б прийняття проекту Податкового кодексу України.

На нашу думку, для максимального наближення послуг до населення, удосконалення систем управління, підвищення ефективності розв'язання завдань, переданих на локальний рівень, потрібна фінансова децентралізація, тобто, розподіл функцій, фінансових ресурсів та відповідальності за їх використання між центральним і локальними рівнями управління.

Також необхідно створити місцеві комісії контролю фінансів, які б здійснювали незалежну перевірку розподілу фінансів, та розширити контроль з боку територіальних громад. Потрібно створити безпосередню систему підзвітності органів місцевого самоврядування перед громадськістю (територіальними громадами). Також має бути організована потужна аудиторська інституція з достатніми повноваженнями на здійснення перевірок усіх громадських суб'єктів. Все це унеможливило б органи місцевої влади та місцевого самоврядування розпоряджатись місцевими коштами за власним бажанням.

Висновки з даного дослідження. Потрібно зазначити, що на сьогоднішній день модель відносин державної (центральної) та місцевої влади має фактично всі ознаки централізації. Органи місцевого самоврядування все ще не мають ні чітко визначених обов'язків, ні достатньої фінансової бази для їх реалізації. Вони, в основному, займаються виконанням делегованих державою повноважень, а не питаннями місцевого значення. Зважаючи на це, органам місцевого

самоврядування слід передати ті фіскальні фінансові ресурси, які фактично є місцевими (тобто зараховуються до місцевих бюджетів): плата за землю та податок з власників транспортних засобів, такі податкові платежі є прибутковими та стабільно надходять до бюджетів. Крім того, базу оподаткування плати за землю доцільно встановлювати на місцевому рівні, а органи місцевої влади без великих додаткових витрат (на відміну від інших місцевих платежів) можуть організувати систему контролю за сплатою таких податків.

Громада самостійно має вирішувати питання розвитку місцевості. В Україні є багато передумов для покращення життя, але для цього потрібен час та доцільність кожної дії.

Список літератури

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
2. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 2542.
3. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.
4. Закон України “Про систему оподаткування” // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 16.
5. *Батанов О. В.* Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні : Монографія. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001.
6. *Борденюк В.* Місцеве самоврядування і деякі проблеми децентралізації влади // Вдосконалення законодавства України в сучасних умовах. Зб. наук. статей. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 1996. – Вип. 1.
7. *Лебединська О. Ю., Козюра І. В.* Місцеве самоврядування в Україні (становлення та еволюція) : Навч. посіб. – Ужгород : Патент, 2003. – С . 170–176.
8. *Луніна І.* Стратегія реформування місцевих бюджетів в Україні // Дзеркало тижня. – 2006. – № 21 (600). – С. 7.
9. *Мних М.* Роль та значення місцевих фінансів у розвитку місцевого самоврядування // Економічний часопис -XXI. – 2004. – № 1. – С. 17–18.
10. *Управління розвитком міста* : Навч. посіб. / За ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : Вид. НАДУ, 2006.

СПІВПРАЦЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ПІДПРИЄМНИЦЬКИМИ СТРУКТУРАМИ В РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Г. Аксьонова,

аспірант Національної академії державного управління при Президентіві України

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. Зміна підходів до управління природокористуванням викликана зростаючими потребами суспільства в екологічно безпечному та чистому навколишньому природному середовищі. Запобігання негативним наслідкам людської діяльності, проведення попередніх заходів для

забезпечення безпеки населення і навколишнього середовища сьогодні є одними з найважливіших завдань, що стоять не лише перед урядом і відповідними державними органами України, а й перед органами місцевого самоврядування. Тому надзвичайно актуальними нині є проблеми формування та реалізації органами місцевого самоврядування екологічної політики, яка б відповідала як особливостям сучасного етапу розвитку суспільства, так і перспективам набуття Україною рис європейської держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Актуальність питання збереження довкілля, ефективності формування та реалізації екологічної політики, зокрема на місцевому рівні, ролі органів місцевого самоврядування в цих процесах, забезпечення широкої участі підприємницьких структур та неприбуткового сектора у плануванні та здійсненні природоохоронних заходів зумовлює посилену увагу науковців та практиків як до теоретичних, так і прикладних аспектів проблеми.

Основні принципи місцевої екологічної політики в контексті системи державного екологічного управління в Україні з урахуванням загальносистемних вимог, конституційних прав людини і національних інтересів України досліджували В. О. Дьомкін, М. І. Хилько, О. Я. Лазор, О. А. Васюта, М. К. Орлатий, В. Н. Вакуленко, В. Д. Бакуменко та ін.

Середовище для партнерства публічної влади та приватного сектора в міському розвитку, відповідні проблеми та шляхи їх вирішення відображені в колективній монографії “Партнерство публічної влади, громадськості та приватного сектора у процесах місцевого розвитку” [1].

Досліджуючи методологію системного підходу в здійсненні місцевого самоврядування, цілком слушно наголошував на необхідності залучення екологічних аспектів до аналізу процесів організації управління В. Мазепа [2, с. 147].

Про актуальність розширення екологічних пріоритетів у інноваційній політиці, зокрема про розвиток інноваційного екологічного підприємництва, створення екосоціотехнопарків писала М. Пірен [3, с. 181].

Значна частина публікацій, що певною мірою дотичні до теми нашого дослідження, висвітлюють означені питання в контексті концепції сталого розвитку, до якої звертаються як українські [4], так і російські дослідники [5; 6]. Щодо останніх, слід зазначити, що їхні позиції дещо різняться. Так, А. Д. Урсул вводить поняття “стала екополітика” та наголошує зокрема на активізації та розширенні участі бізнесових кіл, місцевих громад та органів місцевого самоврядування в підготовці та ухваленні рішень стосовно переходу до сталого розвитку, інтенсифікації процесів обміну інформацією в галузі екології [5]. Водночас А. В. Яблоков зазначає, що концепція сталого розвитку якщо і не зазнала краху, то дає малопомітні результати: “Є різні причини, що перешкоджають ефективному застосуванню концепції сталого розвитку. Можливо, найважливіша причина недостатньої ефективності концепції сталого розвитку полягає в її масштабності, глобальності, і – в цьому сенсі – відірваності від реального щоденного життя. Безглуздо говорити про сталий розвиток конкретної сім'ї, селища або міста. Концепція сталого розвитку – це свого роду теоретичне осмислення тенденцій світового розвитку. У цьому

розумінні вона (концепція) нецікава для пересічної людини з її повсякденними турботами” [6]. На нашу думку, прийшов час оцінити, в якому напрямі може розвиватися ця концепція, а для цього треба здійснити системний аналіз тенденцій її розвитку, уникаючи декларативності та загальності рекомендацій.

Проблемне поле нашого дослідження значною мірою стосується також питання соціальної відповідальності бізнесу [7]. Великі компанії та корпорації в розвинутих країнах говорять про практику соціальної відповідальності бізнесу як про зобов'язання відповідати перед соціальними групами за свою діяльність не тільки в економічній, а й соціальній та екологічній сферах [8, с. 74]. Завдяки цьому досягається реальне збільшення нематеріальних активів компаній, підвищення лояльності споживачів та клієнтів, постачальників, місцевих громад, партнерів по бізнесу, інвесторів, акціонерів. В Україні великий бізнес теж починає використовувати соціальну відповідальність як ринковий інструмент підвищення конкурентоспроможності, збільшення доходів та нематеріальних активів. Стосовно ж малого та середнього бізнесу, то через брак ресурсів та відсутність взаємної відповідальності між ним, владою і громадою нині не йдеться про впровадження подібного інструмента. Тож ряд фахівців бачить вихід у так званому соціальному підприємстві [8; 9], пов'язуючи з ним підвищення відповідальності підприємницьких структур щодо вирішення місцевих проблем, у тому числі поліпшення екології, формування особистої відповідальності за свою поведінку та результати життєдіяльності у “позитивному” навколишньому середовищі [8, с. 77].

Науковці небезпідставно зазначають, що “владні структури (не лише у нас, а й усьому світі) змушені декларувати важливість екологічних проблем, особливо в періоди передвиборних апеляцій до електорату, але обмежені порівняно коротким терміном “від виборів до виборів”, з очевидним небажанням виходять на планування та реалізацію довготермінових та фундаментальних екологічних заходів” [10, с. 38–39]. Тому не можна не погодитися з думкою, що ефективна екологічна політика покликана подолати своєрідний управлінський фрагменталізм і має спиратися на довготермінове стратегічне мислення та високий професіоналізм політиків. Лише тоді управлінські рішення будуть мати застережливий, а не адаптивний характер, як це відбувається нині [10, с. 45].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Попри значну кількість робіт, присвячених дослідженню теоретичних питань та практичних аспектів окресленої проблематики, недостатньо розкритим залишається питання співпраці органів місцевого самоврядування з бізнесовими колами в реалізації екологічної політики, особливо з урахуванням глобалізаційних тенденцій, які все більше проявляються в Україні.

Зазначене зумовлює *мету даної статті*, якою є дослідження проблем співпраці органів місцевого самоврядування з підприємницькими структурами в реалізації екологічної політики та окреслення шляхів подолання цих проблем.

Виклад основного матеріалу. Екологічна ситуація – традиційно слабе місце для України. Адже високий рівень навантаження на довкілля не компенсується ефективною політикою з його захисту. Концепцію сталого розвитку країни уряд ухвалив, проте не виконує. Заходи політики, спрямовані на поліпшення екологічної ситуації, а саме: ратифікація міжнародних угод або збільшення природоохоронних

територій, недостатніх за обсягами [11, с. 15]. Особливо слід відмітити відсутність чітко визначених цілей екологічної політики, декларативність багатьох основоположних документів та загальність розроблених заходів як на центральному, так і регіональному та місцевому рівні.

Відповідальність місцевої влади за стан екологічних питань значно зростає в умовах економічної глобалізації, яка все більш відчутно проникає в Україну. Характерною рисою цього процесу є повна відокремленість органу управління від замкненого циклу зв'язків в соціоекосистемі. Керівники корпорацій не схильні перейматися місцевими екологічними проблемами. Мета їх управління – використання природних та інших ресурсів для отримання негайного максимального прибутку. Непоодинокими є приклади “соціоекоекологічного імперіалізму” [12].

Матеріальному і моральному тиску з боку фінансових і промислових об'єднань місцева влада повинна протиставити політику захисту інтересів більшості населення, наукове обґрунтування якої треба будувати на соціоекосистемному аналізі. Не економічні інтереси фінансово-промислових об'єднань, а умови життя мешканців населених пунктів мають бути пріоритетними для органів місцевого самоврядування.

Перешкодами у формуванні та реалізації державної екологічної політики в переважній більшості населених пунктах нині є:

- недостатність фінансового та матеріального забезпечення;
- відсутність земельного кадастру та картографічного розмежування території з визначенням екологічно важливих ділянок;
- недосконалість механізму управління та прийняття природоохоронних рішень, що призводить до неузгодженості позицій місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- недостатня відпрацьованість механізмів залучення до участі в плануванні та здійсненні природоохоронних заходів неприбуткового сектора та бізнесових кіл.

Без формування відповідного інтелектуального підґрунтя переходу до інноваційних стратегій розвитку українські міста та населені пункти приречені перебувати в стані боротьби за виживання, навіть за умов розширення повноважень та ресурсної бази місцевого самоврядування [13, с. 763]. Йдеться про оволодіння ідеологією та методологією урбаністичних та регіоналістичних підходів, середового проектування та програмування середового розвитку тощо.

Актуальність досліджуваної проблеми полягає також і в нагальній потребі плекати нову генерацію кадрів для місцевого самоврядування, здатних діяти в принципово новій ситуації, а для цього потрібні люди з відповідними знаннями і вміннями. Поки що рівень кадрів місцевого самоврядування не відповідає вимогам часу. З майже 92 тис. таких працівників повну вищу освіту мають 61,5%. Варто врахувати ще й те, що близько 240 тис. депутатів місцевих рад не отримують цільових освітніх послуг [14, с. 721].

Зміцнення місцевого самоврядування передбачає також “визначення і втілення принципів, на яких будується взаємодія органів публічної влади із структурами ділового і громадського секторів, створення інфраструктури взаємодії владного, ділового і громадського секторів” [14, с. 698].

Декларовані офіційні цілі партнерства практично у всіх суб'єктів збігаються і не містять конфлікту інтересів. Конфлікти інтересів закладені у прихованих інтересах сторін – бажання домінувати у відносинах і контролювати бізнес, притаманне владі, гальмує становлення нової традиції партнерства.

Найважливішими чинниками для успіху співпраці слід вважати:

- довіру між партнерами;
- взаємну прозорість та прогнозованість дій;
- здатність до компромісів та узгоджень;
- вільний доступ до інформації.

Проте ділова етика сучасного бізнесу в Україні частіше лише на словах, а не на ділі включає в себе поняття “соціальна відповідальність”, що істотно звужує діапазон можливої співпраці.

Шкода, якої систематично завдають навколишньому середовищу, низька якість продукції, несплата податків (дійсно занадто високих) та інші чинники, які дозволяють бізнесу отримувати надвисокі прибутки, роблять його антисоціальним. Це і вирізняє українське підприємництво від європейського та світового [15, с. 131]. Екологічно спрямованим бізнес стане лише тоді, коли підприємець буде передбачати, а це означає – усвідомлювати зміст і наслідки своїх дій та співвідносити їх з діями та потребами інших людей, суспільства в цілому.

В українському суспільстві підприємець усвідомлено спроможний створювати соціально спрямований бізнес за певних умов, до яких слід віднести демократизацію суспільних відносин, демонополізацію бізнесу, дієву антикорупційну політику, зменшення податкового навантаження, налагодження формальних сьогодні, партнерських відносин на засадах соціального діалогу [15, с. 136]. Варто також зазначити, що одним із істотних чинників становлення соціально відповідального бізнесу, в тому числі і щодо екологічних проблем, є наявність громадського контролю. Йдеться про повноцінний, а не той псевдогромадський контроль, коли інфраструктура, що працює на забезпечення інтересів того чи іншого олігарха, бере на себе роль “представників громадськості”, імітуючи бурхливу діяльність.

Водночас співпраця, зокрема в екологічній сфері, як чинник розвитку поступово стає практикою українських міст. Так, Дніпропетровська обласна рада, громадські організації та бізнес-структури Дніпропетровщини підписали Меморандум щодо готовності до співробітництва та розвитку територіальних громад. При цьому учасники Меморандуму зобов'язалися створити сприятливі умови, в тому числі і “для розвитку нових форм залучення та використання ресурсів громади заради її сталого розвитку”. Програма Дніпропетровської обласної ради “Впровадження політики міжсекторного партнерства заради розвитку місцевих громад на 2006–2010 роки” стала стимулом для започаткування Харківського проекту “Соціально відповідальний бізнес як гарантія успішного розвитку місцевих громад в Україні” [14, с. 696].

Нині приклади партнерства влади та бізнесу в Україні можуть бути класифіковані за формою взаємовідносин (співробітництва) міської влади з приватними структурами на такі групи [1, с. 68]:

1. Створення спільної юридичної особи.

2. Співробітництво за інвестиційними угодами.

3. Закупівлі товарів і послуг для потреб міського (зокрема комунального) господарства.

4. Передання прав на ведення певного виду діяльності.

5. Інші форми (в тому числі комбіновані).

Важливим є також залучення бізнесових кіл до процесу розроблення заходів екологічної політики на місцях. Йдеться не тільки про інформування та консультування, а й повноцінну співучасть, що відповідає концепції “багатоскладової демократії”, яка була сформульована у відомій праці А. Лейпхарта “Демократія в багатоскладових суспільствах” [16].

Екологія є темою, де немає прямих конфліктів інтересів. Усі зацікавлені в кращому майбутньому для себе і своїх дітей. Тому відпрацювання партнерства з означених питань ще на стадії стратегічного планування не лише може бути ефективним, а й закладає підвалини добрих стосунків під час реалізації відповідних проектів, що є практичним втіленням в життя стратегій місцевого розвитку.

Наприклад, санітарна очистка та перероблення сміття – одна з найнагальніших міських проблем. Ця галузь є найбільш сприятливою для реструктуризації, хоча і потребує значних інвестицій. Має декілька складових: сортування сміття, його збирання та перероблення. Усі ці етапи санітарної очистки потребують докорінних змін, оскільки забруднення довкілля йде надзвичайно швидко і стає небезпечним. Приватизація галузі санітарної очистки за ініціативою місцевих рад створює механізм залучення приватного капіталу, який тяжіє до отримання прибутків, а отже, до пошуків варіантів зменшення затрат, з огляду на особливості цінової політики.

Перероблення сміття має бути пов'язане із захистом ґрунтів від забруднення токсичними речовинами та продуктами розпаду, а також виробництвом енергії й компостів. Існують різноманітні сучасні технології від спалювання сміття до комплексної переробки шляхом біочистки і гранулювання відходів у горючі брикети енергетичною здатністю на рівні бурого вугілля, що може бути використано владою у партнерстві з підприємницькими структурами у широкому масштабі. Ця галузь у найближчому майбутньому від дотаційної стане рентабельною, а санітарні та рекреаційні зони мають стати привабливим і безпечним місцем для відпочинку.

Збереження та відтворення довкілля фахівці відносять до одного з критеріїв соціальної відповідальності бізнесу, яка попри суттєві труднощі має тенденцію до утвердження у вітчизняній практиці.

Значна енерго- та ресурсоемність є характерною для українських підприємств. Зменшення антропогенного навантаження на довкілля та інтеграція концепції сталого розвитку в систему управління, стратегію та методи прийняття рішень є пріоритетними завданнями українського бізнесу з огляду на потреби прийдешніх поколінь українців. Йдеться про такі складові даного критерію [7, с. 142]:

– оцінка й управління екологічними ризиками виробничої діяльності;

– внесок у боротьбу зі зміною клімату;

– оптимізація використання природної сировини, водних, земельних та біологічних ресурсів;

- заходи з енергозбереження та підвищення енергоефективності, у тому числі використання та постачання енергії з відновлюваних джерел за конкурентними цінами, поліпшення енергоефективності будівель;

- поліпшення екологічних характеристик товарів та послуг, у тому числі відмова від небезпечних для здоров'я людини та природного середовища компонентів, матеріалів, технологій тощо; відповідальність за продукт на різних стадіях життєвого циклу;

- зменшення кількості відходів, утилізація і перероблення відходів, використання вторинної сировини;

- лідерство у програмах освіти для підвищення рівня обізнаності щодо цілей сталого розвитку серед громад, споживачів, працівників, партнерів, виховання навичок енергозбереження, ощадливого використання природних ресурсів;

- відтворення природних ресурсів, у тому числі сприяння створенню територій, що мають статус тих, що перебувають під охороною, вивільнення земельних ресурсів виробничого призначення, відновлення забруднених територій;

- зменшення викидів і скидів, застосування екологічно дружніх технологій, у тому числі створення замкнутих виробничих циклів;

- включення екологічної компоненти у менеджмент та стратегію розвитку компанії, наявність екологічної політики компанії;

- прийняття добровільних екологічних зобов'язань, підготовка до дотримання більш жорстких стандартів з охорони довкілля;

Посадові особи місцевого самоврядування усвідомлюють, що подальший повноцінний розвиток населених пунктів в умовах становлення ринкової економіки неможливий без залучення бізнесових структур до формування та реалізації заходів екологічної політики.

Все частіше структурні підрозділи органів місцевого самоврядування виступають не тільки як адміністративні, контролюючі та управлінські органи, а й як рівноправний партнер у здійсненні бізнесу в екологічній сфері. Але при цьому партнерство в бізнесі ще не є усталеним інститутом для органів місцевого самоврядування, що зумовлено як об'єктивними, так і суб'єктивними причинами. З-поміж перших варто виокремити незначний термін існування самого інституту місцевого самоврядування, неостаточну сформованість ринкових відносин у країні, обмеженість на даному етапі фінансово-матеріальної бази місцевого самоврядування, невпорядкованість окремих положень законодавчого та нормативно-правового поля у сфері співпраці влади та бізнесу.

Суб'єктивні ж причини слід розглядати як наслідки попередньої централізованої адміністративно-командної системи управління. Це і перешкоди бюрократичного характеру, і незацікавленість чи просто небажання місцевих рад передавати частину своїх повноважень у приватне управління, і відсутність підприємницького мислення у окремих посадових осіб органів місцевого самоврядування, від яких залежить прийняття тих чи інших рішень з питань екологічної політики.

На часі – розроблення системи заходів щодо прищеплення суспільству з тоталітарним мисленням принципів, традицій, стандартів та зв'язків демократичних

багатосторонніх відносин у трикутнику “місцева влада – бізнес – громада”, активізації місцевого патріотизму, екологічного мислення.

Висновки. Співпраця органів місцевого самоврядування з приватним сектором є істотним фактором успіху у вирішенні екологічних проблем територій. Водночас засвоєння цієї відносно нової соціокультурної традиції наштовхується як на об’єктивні, так і на суб’єктивні труднощі.

Формування єдиних підходів щодо планування та реалізації заходів із захисту довкілля, введення цього в постійний регулярний обов’язок для місцевої влади є важливою компонентою прищеплення нової управлінської культури. Остання, в свою чергу, передбачає переведення з теоретичної площини в практичну тези про місцеве самоврядування як провідника політики гармонійного розвитку територій, що виступає водночас інструментом “соціалізації” бізнесу. Значною проблемою при цьому є потреба масового навчання працівників органів місцевого самоврядування навичкам різнобічної співпраці з бізнесовими колами.

Подальша співпраця органів місцевого самоврядування з підприємницькими структурами щодо формування та здійснення заходів екологічної політики потребує вирішення ряду організаційних, кадрових та інших проблем, що, у свою чергу, висуває завдання *подальших досліджень у даному напрямку. Перспективи подальших наукових розвідок* вбачаються в поглибленні вивчення концептуальних та операційних аспектів такої співпраці. Також потребують розвитку питання методики розроблення та реалізації екологічних програм (проектів, планів, заходів тощо) за участю всіх зацікавлених суб’єктів.

Список літератури

1. Партнерство публічної влади, громадськості та приватного сектора у процесах місцевого розвитку: Монографія / Ін-т реформ; Є. О. Фишка, О. В. Бойко-Бойчук, В. М. Вакулєнко та ін. / За ред. Є. О. Фишка. – К. : Вирій, 2003. – 168 с.

2. *Мазєпа В.* Методологія системного підходу в організації місцевого самоврядування // Збірник наукових праць НАДУ при Президентіві України / За заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – Вип. 1. – С. 144–156.

3. *Пірен М.* Гармонізація життєдіяльності українського суспільства з навколишнім природним середовищем – важливий чинник стримування негативних впливів // Вісник НАДУ. – 2007. – № 4. – С. 178–184.

4. *Бакалова Л.* Сталий розвиток як відповідь на загострення екологічних проблем // Управління сучасним містом. – 2006. – № 3–4/ 7–12 (23–24). – С. 254–260.

5. *Урсул А. Д.* Экологическая политика и устойчивое развитие: проблемы методологи // <http://www.ecoleague.net/34903999-319.html>

6. *Яблоков А. В.* Необходимость перемен в мировой экологической политике // <http://www.ecoleague.net/34903999-319.html>

7. *Воробей В. Г., Бєгма Ю. К., Дєнщик О. Ю.* Категорії соціальної відповідальності бізнесу (СВБ) як спосіб визначення тематичного наповнення цього терміну в Україні // Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. – 2007. – № 4 (41). – С. 137–143.

8. *Золотарьова О. Л.* Соціальна спрямованість бізнесу як фактор конкурентоспроможності українських компаній та українських працівників. // Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. – 2007. – № 4 (41). – С. 74–77.

9. *Ільченко Н.* Особливості соціального підприємництва // Громадські ініціативи. – 2005. – № 1. – С. 12–13.

10. *Кисельов М.* Екологічна компонента процесу державотворення // Розбудова держави. – 1997. – № 7/9. – С. 38–46.

11. Потенціал України та його реалізація. Аналітичний звіт Міжнародного центру перспективних досліджень. – К. : Міжнародний центр перспективних досліджень, 2007. – 55 с.

12. Матеріали круглого столу 21 грудня 2005 р., м. Миколаїв. Основні положення доповіді робочої групи з тематичного напрямку “Екологічна політика” в рамках проекту “Впровадження механізмів прийняття ефективних бюджетних рішень в органах місцевого самоврядування” // <http://www.urban.mk.ua/fajlo/11.htm>

13. *Чудновський Ю.* Про інтелектуальне забезпечення місцевого і регіонального розвитку // Місцеве самоврядування: пошуки та здобутки. Збірник матеріалів та документів / За ред. М. Пухтинського, О. Власенка. – К. : Атіка, 2007. – С. 762–764.

14. Національна доповідь – 2006 “Стан та перспективи муніципального розвитку в Україні (погляд муніципальної громадськості)” // Місцеве самоврядування: пошуки та здобутки: збірник матеріалів та документів / За ред. М. Пухтинського, О. Власенка. – К. : Атіка, 2007. – С. 665–729.

15. *Жуков В. І.* Бізнес як соціально спрямована дія (соціологічний аспект) // Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. – 2007. – № 4 (41). – С. 131–137.

16. *Лейпхарт А.* Демократія в многосоставных обществах: сравнительное исследование / Пер. с англ. – М. : Наука, 1997. – 287 с.

МЕТОДИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З НАДАННЯ ГРОМАДСЬКИХ ПОСЛУГ ТЕРИТОРІАЛЬНІЙ ГРОМАДІ

Г. Борщ,

*кандидат наук з державного управління, Національна академія державного управління
при Президентові України*

В. Кононенко,

здобувач Національної академії державного управління при Президентові України

П. Овчар,

здобувач Національної академії державного управління при Президентові України

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Реалізація органами місцевого самоврядування програм соціально-економічного, інноваційного, інвестиційного розвитку населених пунктів та регіонів неможлива без наукового аналізу стану забезпечення населення громадськими послугами і шляхів організації такої системи їх надання, яка б найефективніше задовольняла потреби споживачів цих послуг.

На сьогодні методи діяльності органів місцевого самоврядування щодо організації надання громадських послуг територіальній громаді залишаються недостатньо розробленими, у результаті чого споживач часто залишається сам-на-сам перед монополістом-надавачем певних послуг, стає заручником його політики у певному населеному пункті, регіоні. Застосування органами місцевого самоврядування нових методів і підходів до управління і регулювання наданням громадських послуг дозволить не тільки забезпечити комплексний розвиток населених пунктів та регіонів, а й посилить зворотній зв'язок між органами місцевого самоврядування і населенням, підвищить ефективність здійснення державної і регіональної політики.

Дослідження за цією темою пов'язане з важливими науковими, а також практичними завданнями, які передбачені планом науково-дослідних робіт Національної академії державного управління при Президентіві України за темою: "Механізми реалізації державної регіональної політики в контексті проведення адміністративної та політичної реформи".

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і якими послуговується автор. Розв'язання проблеми організації надання громадських послуг започатковано в публікаціях [1-3]. Результати ряду досліджень [4-8] засвідчили, що ефективним шляхом вирішення цього питання є впровадження маркетингових підходів і стратегій у діяльність органів місцевого самоврядування, зокрема, вивчення споживчого вибору населення та використання його закономірностей у діяльності виконавчих органів місцевих рад [9].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття. Управління процесом надання громадських послуг, вибір найбільш ефективних способів виміру кількості і якості наданих послуг та способів їх оплати, поєднання особистого і бюджетного фінансування послуг у різних сферах діяльності міста, поєднання зусиль комунального і приватного секторів економіки з надання громадських послуг територіальній громаді є одним з ключових моментів мистецтва муніципальної політики.

Важливою складовою цього процесу є оцінка ефективності, результативності надання окремих громадських послуг. За обмеженості фінансових ресурсів міській владі постійно доводиться розв'язувати проблему, які бюджетні послуги і в якому обсязі надавати, а від яких відмовлятися. Органам місцевого самоврядування необхідно вміти оцінювати результативність кожної послуги, порівнювати отриманий результат з витратами на його досягнення (фактично оцінювати ефективність надання послуги) і на основі такого зіставлення робити вибір пріоритетів.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є узагальнення методів оцінювання результативності надання громадських послуг, а також питань оптимізації витрат на їх надання.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Оцінка витрат на надання певної громадської послуги тісно пов'язана з питанням оцінки обсягу наданої послуги. Проблема не виникає, коли існує прямий вимірник послуги, наприклад, лічильник витрат електроенергії, газу, води, користування телефоном при погодинній оплаті,

величина житлової площі і тому подібне. Проте часто прямого вимірника немає, і необхідно вдаватися до непрямих оцінок, якими можуть бути: час очікування міського транспорту на зупинці; періодичність вивозу побутових відходів; температура в квартирах в опалювальний період; розрахунковий час на усунення аварії в експлуатації житлового фонду; кількість осіб (наприклад, споживання води за відсутності її лічильників); кількість пристроїв, установок (радіоточка, телефон за відсутності погодинної оплати); факт входу (міський транспорт, музей); кількість квадратних метрів житлової площі (споживання теплоенергії за відсутності лічильника, вивезення сміття, ліфт); час від виклику швидкої допомоги до моменту її прибуття тощо.

Вибір непрямого вимірника обсягу наданої послуги не завжди очевидний, тому у кожному окремому випадку повинен бути предметом аналізу. З іншого боку, використання непрямих вимірників може бути вигідно надавачу послуги, оскільки дозволяє приховати нераціональні втрати і виробничі витрати (наприклад, тепла або води у мережах постачання їх споживачу). Тому скрізь, де це можливо, необхідно застосовувати пряме вимірювання обсягу наданих громадських послуг.

Проте для ряду галузей і сфер комунального господарства, таких, як збір і знищення сміття, робота парків та інших місць відпочинку, запобігання злочинності і виникненню пожеж, функціонування громадського транспорту, системи водопостачання, розгляд скарг і пропозицій громадян важко винайти прямі показники ефективності. Тому для таких видів діяльності варто застосовувати оцінки на основі використання маркетингових засобів, зокрема, така оцінка повинна відображати бажання або потребу членів територіальної громади. Оцінка повинна бути зрозумілою, пов'язаною з відповідальністю органів місцевого самоврядування. Очевидно, що інформація повинна збиратися достатньо оперативно, щоб заходи, що вживаються, виходили з актуальних, незастарілих даних, а витрати на їх збір були належним чином обґрунтовані.

Найважливішим способом отримання відповідної інформації вбачаються опитування, які можна проводити як через пошту чи Інтернет, так і шляхом персонального опитування, усно. Важливим джерелом інформації можуть виступати експерти-професіонали, які здійснюють санітарну інспекцію води, повітря і т. п., а також спеціально навчені, проінструктовані особи, яких можна наймати для роботи за принципом неповної зайнятості. Для оцінки окремих видів послуг (наприклад, прибирання сміття, підтримка чистоти) можливе застосовування фото- чи відеоматеріалів для фіксування результатів відповідної діяльності.

На сьогодні найбільш поширені методи оцінювання ефективності організації надання громадських послуг місцевими органами влади базуються переважно на оцінці обсягу витрачених коштів, кількістю людей, що скористалися цими послугами, кількістю наданих послуг. Органи місцевого самоврядування часто не знають відповідей на питання, які є для них принциповими. Чи задоволені споживачі кількістю і якістю отриманих послуг? Якою мірою вони задоволені? Чому різні послуги мають різний рівень попиту на них? Наскільки зручно для споживачів організоване надання різних послуг? Які потенційні можливості має у своєму розпорядженні орган місцевого самоврядування, щоб задовольнити запити окремих громадян у громадських послугах?

Для того, щоб з'ясувати відповіді на зазначені питання і мати оперативну інформацію для використання при прийнятті відповідних рішень органом місцевого самоврядування щодо покращення організації надання певної громадської послуги, пропонується передбачити збір і аналіз наступних даних.

1. Виявити частку домогосподарств, які задоволені організацією надання громадської послуги, яку вони споживають.

2. Виявити частку споживачів громадської послуги, які задоволені обсягом надання цієї послуги.

3. Виявити кількість домогосподарств, що отримували (або не отримували) послугу впродовж певного періоду, наприклад, впродовж останніх трьох місяців.

4. Підрахувати загальний обсяг наданої громаді послуги за певний період.

5. З'ясувати, які вимоги стосовно якості громадської послуги висувають до неї споживачі, визначити рейтинг важливості для споживача окремих компонентів її якості.

6. Визначити частку споживачів, які вважають незадовільною якість послуги, яку вони отримують, окремо за кожним із встановлених критеріїв.

7. З'ясувати частку осіб, які відмовляються від користування цією послугою внаслідок незадоволення рівнем її якості за кожним із встановлених критеріїв.

8. Визначити період чи періоди найбільшого попиту на послугу, «години пік» її споживання.

9. Визначити частку споживачів, які задоволені якістю отримуваної послуги, окремо за кожним із встановлених критеріїв.

10. З'ясувати, наскільки споживачі задоволені рівнем обслуговування в його різних проявах (у % до загальної кількості споживачів).

11. Оцінити рівень надання інших громадських послуг, які пов'язані з розглядуваною і мають вплив на якість її надання. Наприклад, якщо розглядається послуга з організації роботи парків й інших місць відпочинку, то такими пов'язаними послугами будуть організація надання медичної допомоги [10], запобігання злочинності і виникненню пожеж тощо.

Певну частину цих даних можна зібрати методом опитування членів територіальної громади, іншу частину – шляхом оцінювання спеціально навченим персоналом.

До споживачів певної послуги відносять тих, хто хоч би один раз впродовж визначеного терміну, наприклад, впродовж трьох місяців отримував цю послугу. Оскільки найменш забезпечені сім'ї взагалі можуть не користуватися певними громадськими послугами, кількість осіб, які отримали певну послугу, не є достатнім показником рівня організації надання послуги. Тому має сенс збирати інформацію про причини відмови споживачів від певних послуг, які пов'язані не тільки з якістю обслуговування, доступністю і т. п., а і з причинами особистого характеру опитуваних (нездоров'я, велика зайнятість, культурні, релігійні погляди тощо).

При організації надання різних видів послуг орган місцевого самоврядування повинен враховувати особливості складу споживачів, на кого у першу чергу розрахована дана послуга. Це стосується місця проживання, вікового складу, статі, рівня доходів, етнічного походження, освіти тих, хто споживає чи споживатиме певну послугу, тощо.

Опити споживачів щодо рівня організації надання громадських послуг слід проводити регулярно. Отримана і оброблена інформація відображає ефективність організації надання громадських послуг органами місцевого самоврядування. Її необхідно зіставити з іншою наявною інформацією, з досвідом менеджерів, і за їх результатами вносити відповідні корективи у діяльність органу місцевого самоврядування.

Запропоновану методику можна застосовувати для усіх громадських послуг, за організацію надання яких відповідальні органи місцевого самоврядування.

Підвищити ефективність надання територіальній громаді послуг можна також шляхом застосування інших маркетингових методів і стратегій, зокрема, позиціонування товарів і послуг. Наприклад, однією з проблем неефективного надання громадських послуг визнається те, що споживач громадських послуг користується ними: недиференційовано (якість послуги слабо залежить від рівня її оплати); у фіксованому об'ємі (обсяг важко або неможливо змінити, немає ефективних способів індивідуалізації рівня споживання); безконтрольно (послуга може довго поставлятися без оплати за відсутності неминучості позбавлення її) [11].

Тим самим практично на рівень неподільних суспільних благ разом з державною безпекою і охороною громадського порядку потрапляють в тій чи іншій мірі майже всі комунальні послуги (газ, водопостачання, тепlopостачання, каналізація, громадський транспорт), окрім телефону.

За існуючої системи стосунків надавача та споживача громадських послуг процеси надання послуг є неефективними. Надавач майже не залежить від споживача, оскільки отримує плату за надання послуг не від споживача, а від міської адміністрації, без ефективного контролю обсягу і якості наданої послуги, без економічної зацікавленості у зменшенні продуктивних витрат.

Для подолання такого стану справ пропонується зосередити зусилля органів місцевого самоврядування на наданні кінцевому споживачеві можливості індивідуального вибору рівня споживання і організації таких форм оплати послуг, щоб вона строго відповідала кількості і якості послуг за умови неминучості позбавлення послуги у випадку, якщо вона не оплачується.

Для цього необхідно розробити систему відповідних поетапних заходів з урахуванням складності її одночасного повсюдного впровадження – по галузях, в порядку зменшення ефективності їх роботи. Зокрема, перш за все логічно її впровадити у системи водопостачання і водовідведення, потім у тепlopостачання і вивезення сміття. Перший критерій черговості перетворень – це ступінь переходу від примусово уніфікованого споживання послуги до можливості для споживача індивідуально вибрати якість і кількість споживання послуги, що надається.

Другий критерій, важливий з погляду міського управління, – можливість отримання послуги споживачем без відповідної оплати. Цей критерій характеризує як ступінь контрольованості споживання з боку міських служб, можливість успіху спроби несанкціонованого доступу споживача до послуги, так і ступінь звільнення індивідуального споживача від оплати при наданні послуги. Цей критерій також може бути впорядкований, але шкала вимірювань виявляється вельми грубою.

Крайні випадки тут – повна недоступність послуги без адекватної оплати і повна доступність її без оплати.

Обсяг ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для організації надання громадських послуг, залежить від того, хто конкретно сплачуватиме за них: споживач послуги, місцевий бюджет чи обидва вони в якійсь пропорції. Переваги оплати послуги її споживачем полягають у наступному: забезпечується можливість кількісної і якісної оцінки послуги споживачем; з'являється зацікавленість в економному споживанні послуг; стимулюється якісна робота надавача послуг.

Зрозуміло, що за інших рівних умов органи місцевого самоврядування зацікавлені в тому, щоб споживачі громадських послуг самі їх оплачували. Безоплатність або занижена плата за послугу розбещує і надавача і споживача послуги, а також веде до неякісної роботи і марнотратного використання ресурсів [12].

Для оптимізації надання «суспільних» послуг, виробництво і споживання яких має суспільний характер, а обсяг і якість не піддається безпосередньому вимірюванню споживачем (сюди може бути віднесене впорядкування і озеленення території, утримання доріг і місць загального користування, шкільних будівель, охорона громадського порядку, пожежна безпека, догляд за місцями поховання тощо) доречно користуватися інструментарієм, запропонованим вище.

У тих випадках, коли споживач послуги і місцевий бюджет разом сплачують вартість певної послуги, важливо обрати оптимальне співвідношення між цими внесками у загальну вартість послуги. Наприклад, органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за надання певних громадських послуг, хоча фінансують їх частково, у частці з населенням і державою (пільгові категорії громадян). До цієї групи відносять житлово-комунальні послуги, міський транспорт, дитячі дошкільні установи, медична допомога (окрім спеціалізованої), культура і тому подібне. У цих випадках важливо залучення до співпраці органів самоорганізації населення для найбільш точного визначення громадян, які відносяться до пільгових категорій або потребують спеціальної опіки чи допомоги та визначення необхідних їй обсягів. В окремих випадках деякі приватні послуги також можуть сплачуватися з місцевого бюджету. Наприклад, можлива практика встановлення пільг на послуги перукарень і лазень для окремих соціальних груп.

Для оплати надання дорогих послуг варто залучати систему страхування, наприклад медичне страхування або страхування майна від стихійних лих (повеней, пожеж, гірських селів тощо).

Органи місцевого самоврядування повинні тримати під безпосереднім управлінням або контролем послуги місцевих монополістів, а також всі бюджетні послуги. Відповідні ціни і тарифи на ці послуги повинні регулюватися органами місцевого самоврядування. Скажімо, муніципалітети багатьох крупних зарубіжних міст свідомо фінансують споживання деяких послуг, які могли б бути сплачені споживачем. Наприклад, послуги суспільного міського транспорту, зниженням цін на які (разом з високими тарифами за паркування автомобілів) міська влада бореться з переповнюванням центрів міст індивідуальним автотранспортом.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, у статті проведено узагальнення методів оцінювання

результативності надання громадських послуг, а також питань оптимізації витрат на їх надання, запропоновані підходи щодо підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування з надання громадських послуг територіальній громаді. Перспективи подальших наукових розвідок пов'язані з вибором і обґрунтуванням непрямих вимірників обсягів наданих послуг, для яких не можуть бути встановлені прямі, а також з розробкою системи поетапних заходів з переходу від примусово уніфікованого споживання певних послуг до можливості для споживача індивідуально вибирати якість і кількість споживання громадських послуг, що надаються.

Список літератури

1. *Бабаєв В.М.* Практика муніципального управління. - Х.: ХДМГ, 2002. - 310 с.
2. *Котлер Ф.* Основы маркетинга. - М.: Росинтер, 1996. - 704 с.
3. *Менар К.* Экономика организаций: Пер. с фр. - М.: ИНФРА-М, 1996. -160 с.
4. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг: Моногр. / За ред. Ю.П.Лебединського; кол. авт.: О.В.Берданова, В.М.Вакуленко, М.Д.Василенко та ін. – Ужгород: ПАТЕНТ, 2003. – 192 с.
5. *Ігнатенко О.С., Ткаченко А.М., Борщ Г.А.* Маркетинг громадських послуг: Метод. рек. до вивчення навч. дисципліни. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – 40 с.
6. Муніципальні ініціативи: кращі практики / Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України / М... Пухтинська (заг.ред.), М... Лопатинський (упоряд.). — К. : Атіка, 2006. — 920с.
7. *Мельник А. Ф., Монастирський Г. Л., Дудкіна О. П.* Муніципальний менеджмент: Навч. посібник / А. Ф. Мельник (ред.). — К. : Знання, 2006. — 420с.
8. *Чебан О. І.* Розробка програм соціально-економічного розвитку населених пунктів на основі маркетингового управління // Державна стратегія управління місцевим та регіональним розвитком: форми, методи та актуальні проблеми реалізації: Матеріали науково-практичної конференції. 24 листопада 2004 року. У 2-х томах. Т. 1. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2004. – С. 310-315.
9. *Кононенко В.М.* Вивчення споживчого вибору населення у сфері громадських послуг. Електронне фахове видання НАДУ.
10. *Панкрухин А.П.* Маркетинг территорий: Учебное пособие. – М.: Изд-во РАГС, 2002. - 328 с.
11. *Норкин К. Б.* Рыночная экономика большого города. Путем ошибок к процветанию- Учеб. пособие. М., 1996. С 207-208.
12. Система муніципального управління: Учебник для вузов. 2-е изд. / Под ред. В.Б.Зотова. – М.: «ОЛМА-ПРЕСС», 2006. – 624 с.

КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ ЯК ЕКОНОМІЧНА ОСНОВА РОЗВИТКУ МУНІЦИПАЛЬНИХ УТВОРЕНЬ: ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ

Г. Монастирський,

*кандидат економічних наук, доцент, докторант Тернопільського національного
економічного університету*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Європейська Хартія місцевого самоврядування, яку ратифікувала Україна, наголошує на необхідності ресурсного забезпечення права територіальної громади на самоврядування, без якого це право є фіктивним. Основу ресурсного забезпечення місцевого самоврядування складає економічна база, що формується комунальною власністю.

Аналіз становлення інституту комунальної власності в Україні свідчить, що ця форма власності як повноцінний самостійний інститут у процесі ринкової трансформації сформована не була, виявом чого є її нездатність ефективно забезпечити реалізацію завдань та функцій органів місцевого самоврядування. Необхідність системного аналізу причин слабкості інституту комунальної власності, пошуку дієвих важелів її зміцнення обумовлює актуальність дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблеми. Проблема становлення та розвитку комунальної власності знайшла певне відображення у працях зарубіжних та українських вчених. Так, теоретико-методологічні основи функціонування комунальної власності досліджені в роботах В. Рудого та В. Ігнатова [1], В. Кравченка [2], І. Салія [3], Е. Войцехівського [4]. Зарубіжний досвід управління інститутом комунальної власності вивчають І. Козюра [5] та А. Ткачук [6]. Проте вказані дослідження мають здебільшого правничий характер.

Невирішені раніше частини загальної проблеми, яким присвячена стаття. Поза колом наукових пошуків опинилася проблема формування системи сучасних технологій управління комунальною власністю.

Завданням роботи є системний аналіз трансформації відносин власності територіальних громад в умовах поглиблення ринкових перетворень, пошук шляхів зміцнення матеріальної частини інституту комунальної власності, зокрема на основі імплементації сучасних форм управління об'єктами комунального майна, що визначило логіку та структуру дослідження.

Виклад основного матеріалу з обґрунтуванням отримання наукових результатів дослідження. Комунальна власність, відповідно до Конституції України, є самостійною формою власності поряд з державною, колективною та

приватною. Це власність територіальної громади муніципального утворення, яку в зарубіжних країнах, в тому числі Росії, називають муніципальною власністю [1; 2]. Згідно із загальними підходами до розуміння власності комунальну власність можна розглядати з чотирьох позицій: як правову, економічну, соціальну та політичну категорію [9].

Суб'єктами права комунальної власності є територіальна громада та сформовані нею органи місцевого самоврядування, хоча реально не відпрацьований механізм безпосереднього управління комунальною власністю з боку первинного суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної спільноти. Загальногромадські рішення необхідно приймати щодо тих об'єктів комунальної власності, які мають особливе значення у функціонуванні муніципальної системи або їх ринкова вартість є вагомою у сукупній фінансовій вартості комунального майна.

Об'єктами комунальної власності є як матеріально-речові (майно органів місцевого самоврядування, комунальні підприємства та організації, майнові частки у статутних фондах господарських товариств, природні ресурси, об'єкти соціальної інфраструктури), так і фінансово-грошові цінності (місцевий бюджет, позабюджетні фонди, цінні папери). У цьому контексті дискусійною є позиція В. І. Кравченка, який вважає комунальну власність формою місцевих фінансів [2, с. 114], оскільки певні матеріальні об'єкти (наприклад, територія поселення, значна частина якої перебуває в комунальній власності) хоча й гіпотетично мають вартість, але не можуть бути відчужені без руйнування цілісної системи місцевого самоврядування. Фінанси місцевого самоврядування виступають підсистемою у структурі комунальної власності. Вказані об'єкти потенційно можуть бути у складі комунальної власності територіальної громади. На практиці ж у комунальній власності більшості муніципальних утворень України знаходяться заклади соціальної сфери, майно органів місцевого самоврядування, підприємства житлово-комунального господарства та місцевий бюджет (фактично, лише поточний бюджет, оскільки бюджет розвитку, який формується з коштів спеціального фонду бюджету, є мізерним). У науковій літературі тривають суперечки щодо можливості перебування в комунальній власності підприємницьких структур, зорієнтованих на отримання прибутку. Так, В. І. Кравченко та автори одного з варіантів законопроекту “Про комунальну власність” вважають, що в комунальній власності не можуть бути об'єкти, функціонування яких не пов'язане з наданням громадських послуг територіальній громаді й спрямоване виключно на отримання прибутку [2, 7]. І. Салій, В. Ігнатов та В. Рудий мають протилежну думку, наголошуючи, що будь-які комунальні підприємства повинні бути основною ланкою комунальної власності [1, 3]. З досвіду європейських країн, США, Канади [4, 5, 6], слушною є саме ця позиція: у складі комунальної власності можуть бути виробничі, комерційно-збутові та інші підприємства (окрім тих, на діяльність яких поширюється державна монополія), оскільки територіальна громада є рівноправним економічним суб'єктом, корпорацією, має право створювати підприємницькі структури з метою отримання прибутку, частина якого спрямовуватиметься на задоволення громадських потреб. У цьому випадку органи самоврядування здійснюють загальне управління цими структурами, оперативне ж управління покладається на їх керівну ланку.

Позитивом формування комунальних підприємств є те, що завдяки створенню нових робочих місць виникає можливість зменшення соціально-трудової напруги в муніципальних утвореннях.

Поняття “комунальна власність” в Україні виникло лише в грудні 1990 р., коли було прийнято Закон УРСР “Про місцеві Ради народних депутатів УРСР і місцеве самоврядування”. З цього часу розпочався процес формування комунальної власності територіальних громад, який і досі не завершився. Оцінка процесу формування комунальної власності територіальних громад дозволяє визначити такі шляхи набуття територіальними громадами комунальної власності: поширені (безоплатна передача в комунальну власність об’єктів державної власності, безоплатна передача в комунальну власність об’єктів соціальної сфери від промислових та сільськогосподарських підприємств) та можливі або малозастосовувані (купівля майна, створення об’єктів комунальної власності, формування за рахунок інших джерел).

Процес безоплатної передачі в комунальну власність об’єктів державної власності юридично врегульовувала Постанова Кабінету Міністрів України “Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською власністю) і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)” від 05.11.1991 р. Лише в 1998 р. було прийнято Закон України “Про передачу об’єктів права державної та комунальної власності”, який передбачив перелік об’єктів, що підлягають передачі, та встановив порядок зміни форми власності майна. Цими нормативними актами зазначалося, що ініціаторами передачі об’єктів з державної у комунальну власність можуть бути місцеві ради, які визначають перелік об’єктів, що знаходяться на території громади й необхідні органам самоврядування для надання громадських послуг населенню. Однак передавання об’єктів з державної в комунальну власність відбувалося хаотично, нескоординовано, без активної участі територіальних громад та органів представницької влади. За 1991–2001 рр. у комунальну власність більшості муніципальних утворень України було передано переважно об’єкти соціальної інфраструктури, які знаходились у державній власності. Роздержавлення власності на рівні територіальних спільнот базового рівня було зорієнтоване не на формування повноцінної економічної бази місцевого самоврядування, а на передачу “соціального баласту” держави під відповідальність представницької влади без створення повноцінного фінансового механізму утримання соціальної сфери. Як зазначалося, поряд з деформаціями у процесі приватизації промислових та сільськогосподарських підприємств значною проблемою формування комунальної власності є те, що у власність територіальних громад досі не передані земельні та інші природні ресурси місцевого значення, які знаходяться в державній власності.

Безоплатна передача у комунальну власність об’єктів соціальної сфери від промислових та сільськогосподарських підприємств зумовлена трансформацією патерналістської моделі управління, розвитком територіальних спільнот базового рівня у самоврядну модель управління. В період соціально-економічного занепаду промислові підприємства, особливо в малих муніципальних утвореннях, та колгоспи не спроможні були утримувати об’єкти соціальної інфраструктури: значна частка їх руйнувалася під дією природних чи людських чинників, змінювала функціональну

спрямованість. На рівні сільських поселень така недбалість і невизначеність з об'єктами соціальної інфраструктури тривала до підписання Указу Президента України "Про деякі заходи щодо поліпшення умов господарювання недержавних сільськогосподарських підприємств" (2000 р.), яким передбачалося протягом 2000 р. безоплатно передати в комунальну власність сільських територіальних громад об'єкти соціальної інфраструктури, які ще знаходилися у власності колективних сільгоспідприємств. Так, у Тернопільській області на початок 2000 р. у власності цих підприємств ще знаходилося 10% шкіл, 65,4% дитячих садків, 11,3% клубів, 14,5% медичних закладів, 16% протяжності сільських доріг. Протягом 2000–2001 рр. вони були передані в комунальну власність сільських громад, однак понад 60% з них перебуває у напівзруйнованому стані. Передача соціальних об'єктів від промислових підприємств та колишніх колгоспів у комунальну власність відбувалася адміністративними випереджуваними методами без урахування специфіки кожного поселення.

Для виконання своїх повноважень органи місцевого самоврядування повинні володіти комплексом об'єктів, спрямованих на задоволення громадських потреб населення. Це майно (наприклад, автобус для підвезення школярів до школи) органи місцевого самоврядування можуть набути шляхом купівлі з використанням як бюджетних, так і спонсорських коштів. Проте в умовах дефіциту фінансових ресурсів купівля комунального майна як джерело поповнення комунальної власності села є обмеженою та практично не застосовується. Зростання вартості майна комунальної власності відбувається й за рахунок інших джерел: передачі в комунальну власність житла, що перебувало у власності осіб, після смерті яких не залишилося законних спадкоємців; благодійної допомоги діаспори, спонсорських майнових та фінансових внесків підприємницьких структур та членів територіальної громади. Створення (нове будівництво, реорганізація та перепрофілювання діючих) об'єктів комунальної власності як інструмент зміцнення власності муніципальних утворень також є проблематичним у нинішніх умовах. Зокрема, у 2005 р. порівняно з 1990 р. в Україні було побудовано шкільних приміщень, за показником чисельності учнівських місць, у 15,5 разу менше, дитячих дошкільних закладів, за показником кількості місць, – у 85,2 разу менше, лікарняних закладів, за показником кількості ліжок, – у 7,5 разу менше [8].

Зазначене свідчить, що у процесі формування інституту комунальної власності в Україні недостатньо були враховані принципи: історизму (використання досвіду спільного утримання територіальною громадою об'єктів життєзабезпечення); поступовості (становлення матеріальної бази на програмній науково та нормативно виваженій основі з урахуванням параметра часу); пропорційності (дотримання структурної гармонійності між функціональними складовими комунальної власності); демократизму (забезпечення пріоритету ініціативи територіальної громади у процесі формування її власності); варіантності (застосування альтернативних шляхів трансформації державної власності з урахуванням доцільності); керованості (управлінська координація процесу становлення комунальної власності, особливо в малих муніципальних утвореннях, знаходиться в умовах зародковості та об'єктивної ресурсної неспроможності місцевого самоврядування).

Світовий досвід показує, що можна ідентифікувати декілька форм управління комунальним майном: самостійне використання, спільне використання, продаж, оренда, концесія, іпотека, застава, приватизація, безоплатна передача в державну власність.

Самостійне використання комунального майна територіальною громадою передбачає створення на базі комунальної власності комунальних підприємств, установ та організацій з метою надання громадських послуг населенню з правом прийняття рішення про їх ліквідацію, консервацію, реорганізацію, перепрофілювання. Застосування цієї форми регулюється Господарським кодексом України, Законами України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про освіту”, “Про дошкільну освіту”, “Про загальну середню освіту”, “Про фізичну культуру і спорт”, основами законодавства України про культуру. Об’єктами самостійного використання територіальною громадою можуть бути: підприємства комунального обслуговування, комбінати комунальних послуг, заклади соціальної інфраструктури. Ця форма в соціальній сфері є переважаючою, в економічній – лише починає застосовуватися.

Спільне використання об’єктів комунальної власності визначає об’єднання на договірних засадах зусиль декількох територіальних громад різних поселень щодо фінансово-матеріального утримання спільних об’єктів комунальної власності. Таке право надане територіальним громадам Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ч. 3 ст. 60). Об’єктами інтеграції комунальної власності можуть бути: загальноосвітні школи, дільничні лікарні, заклади пожежної охорони, об’єкти зі зберігання та утилізації сміття, водопостачання, газопостачання, дорожнє господарство. Проте ця форма практично не застосовується через відсутність методологічного механізму функціональної інтеграції територіальних громад. Окремі випадки консолідації фінансово-матеріальних ресурсів спостерігаються при підведенні до населених пунктів газопроводів.

Продаж комунального майна – це ринкове відчуження комунального майна з метою поповнення місцевого бюджету. Використовувати таку форму дозволяють Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, Цивільний та Земельний кодекси України, Указ Президента України “Про продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення”. Об’єктами продажу можуть виступати: земля, інші природні ресурси (в разі нагальної потреби); об’єкти незавершеного будівництва; майно, незатребуване територіальною спільнотою. Застосування цієї форми управління комунальним майном є обмеженим через наявність у складі комунальної власності незначної частки ліквідного майна.

Оренда комунального майна – це передача об’єкта комунальної власності в тимчасове користування на платній основі. Відносини оренди в комунальній сфері врегульовано законами України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про оренду землі”, “Про оренду державного та комунального майна”, Цивільним та Земельним кодексами України. Об’єктами оренди можуть бути: будь-яке нерухоме майно, земля, водойми. На сьогодні – це одна з найпоширеніших форм управління комунальним майном як джерело поповнення місцевого бюджету.

Концесія комунального майна передбачає надання фізичним та юридичним особам на договірній платній та строковій основі права створення та експлуатації

певних комунальних об'єктів з метою задоволення громадських потреб. Використання концесії врегульовують закони України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про концесії”. Об'єктами концесії можуть виступати: об'єкти водопостачання та водовідведення, будівництво та експлуатація доріг, громадське харчування, послуги в житлово-експлуатаційній сфері. Концесія на муніципальному рівні не отримала широкого поширення як внаслідок обмеженості можливих об'єктів концесії, так і через незацікавленість підприємців в експлуатації малоприбуткових об'єктів на території невеликих спільнот.

Застава комунального майна – це використання комунального майна як об'єкта гарантії повернення кредитів підприємницькими структурами, які виконують діяльність, необхідну територіальній громаді, що залучені до реалізації програм розвитку території. Відносини застави врегульовує Закон України “Про заставу”. Предметом застави може бути будь-яке ліквідне комунальне майно. На сьогодні застосування цієї форми управління комунальною власністю є обмеженим, зокрема через нерозвиненість системи страхування ризиків втрати майна.

Іпотека комунального майна – це застава землі та іншого нерухомого майна для отримання грошової позики (кредиту) органами місцевого самоврядування. Нормативно-правову базу застосування іпотечної форми управління комунальним майном становлять Закон України “Про іпотеку” та Указ Президента України “Про заходи щодо розвитку іпотечного ринку в Україні”. Зазвичай об'єктами іпотеки на муніципальному рівні є: земля, родовища корисних копалин, споруди та будівлі. Щодо об'єктів комунальної власності в Україні іпотека на муніципальному рівні практично не застосовується. Значного поширення відносини іпотеки набувають у процесі купівлі житла населенням територіальної громади.

Приватизація комунального майна передбачає трансформацію комунальної власності у приватну із застосуванням різних методів (викуп; продаж на аукціоні та за конкурсом; продаж пакету акцій, власником якого є територіальна громада). Приватизація об'єктів комунальної власності спеціальним нормативним актом не врегульована, на неї поширюється дія законів України “Про приватизацію державного майна”, “Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)”, “Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва”. На рівні первинних територіальних спільнот органами місцевого самоврядування можуть укладатися місцеві програми приватизації. Об'єктами приватизації на рівні муніципальних утворень, як правило, є заклади торгівлі, громадського харчування, сфери побутового обслуговування. Як форма управління комунальним майном приватизація застосовувалася активно в 90-х роках ХХ ст.

Безоплатна передача комунального майна в державну власність означає відмову територіальної громади від частини свого майна на користь держави. Таке право територіальній громаді в Україні надає Закон України “Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності”. Територіальні громади можуть передавати в державну власність об'єкти соціальної інфраструктури, що надають послуги особливого характеру членам різних територіальних громад (санаторії, диспансери, бази відпочинку); музеї, пам'ятки історії, при дослідженні яких було виявлено загальнонаціональну цінність; фінансово затратні об'єкти. Ця форма

управління комунальною власністю поширеності не набула, оскільки територіальні громади, як правило, не отримували в комунальну власність соціальних об'єктів широкого територіального спрямування.

Висновки. Як свідчить дослідження, в Україні ефективні форми управління об'єктами комунальної власності – іпотека, концесія, застава – практично не застосовуються. Причиною цього є як нерозробленість інституційно-практичних механізмів їх реалізації, так і відсутність відповідних об'єктів у власності територіальних громад. Нерозвинутість інституту комунальної власності обмежує економічну віддачу оренди та приватизації комунального майна. Механізм спільного використання об'єктів соціальної інфраструктури територіальними громадами декількох поселень, який покладено в основу формування спеціальних та шкільних округів у США, в Україні не набув поширення через відсутність юридичної регламентації, методологічного забезпечення та важелів захисту фінансово-майнових інтересів суб'єктів функціональної інтеграції.

Використання широкого спектру функціональних форм управління комунальною власністю дасть змогу територіальним громадам отримувати як соціальний ефект, що проявлятиметься в підвищенні добробуту місцевих жителів, так і економічний, що виражатиметься в зростанні прибуткової бази місцевого бюджету та становленні ринкових економічних відносин. Для отримання такого ефекту необхідно, щоб територіальні громади володіли реальним, ліквідним, вартісним майном, спроможним забезпечити виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень. Формування прикладних алгоритмів реалізації технологій управління комунальною власністю становитиме перспективне поле наукових розробок у цій сфері.

Список літератури

1. *Игнатов В., Рудой В.* Местное самоуправление. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2001. – 416 с.
2. *Кравченко В. І.* Місцеві фінанси України: Навчальний посібник. – К. : Т-во “Знання”, КОО, 1999. – 487 с.
3. *Салій І.* Українські міста: питання власності і муніципального управління. – К., 2001. – 416 с.
4. *Wojciechowski E.* Samorząd teretorialny w warunkach gospodarki rynkowej. – Warszawa : PWN, 1997. – 150 s.
5. *Козюра І.* Місцеве врядування в Канаді. – К. : УАДУ, 2001. – 156 с.
6. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід / За ред. А. Ткачука. – К.: Заповіт, 1998. – 187 с.
7. Проект Закону України “Про комунальну власність”/ [http: // www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
8. Статистичний збірник “Регіони України” за 2005 рік. – Ч. 2. – К. : Держкомстат України , 2006. – 808 с.
9. *Мельник А. Ф., Монастирський Г. Л.* Управління розвитком муніципальних утворень: теорія, методологія, практика : Монографія. – Тернопіль : Економічна думка, 2007. – 476 с.

СТАНОВЛЕННЯ СТОЛИЧНОГО СТАТУСУ МІСТА КИЄВА ТА ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ЙОГО ТРАНСФОРМАЦІЇ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

В. Яловий,

здобувач Національної академії державного управління при Президентові України

Постановка проблеми. Процес зростання ролі міст у розвитку суспільства, що визначає рівень життєдіяльності населення, його демографічну й соціально-професійну структури, види діяльності, характер розселення, розміщення продуктивних сил, зумовлює актуальність дослідження закономірностей застосування системного, функціонального та інших наукових підходів до розгляду поняття міст, міських агломерацій, проблем становлення та реалізації функцій державного управління та місцевого самоврядування в умовах трансформації статусу столичного міста на сучасному етапі тощо.

Сьогодні вже не викликає сумніву той факт, що саме в умовах усебічної децентралізації державного управління та перманентного становлення інститутів місцевого самоврядування мають бути розв'язані сучасні проблеми розвитку країни – фінансові, соціально-культурні і, звичайно, комунальні питання.

Найбільш рельєфно актуальність та водночас можливість більш швидкого та ефективного вирішення цих проблем віддзеркалюється у ході реформування системи місцевого управління та самоврядування у великих містах. Адже саме міста є феноменом людської цивілізації та “генераторами” соціальних змін у суспільстві. У містах проживають понад 70% населення України. У містах України накопичений значний позитивний потенціал, зумовлений наявністю різних ресурсів: матеріальних, науково-технічних, інтелектуальних, кадрових тощо.

Унікальним з точки зору місця та ролі у житті українського суспільства та держави, своєрідності організаційного, функціонального, політико-правового, культурного та історичного призначення є місто Київ – столиця України та найбільше за чисельністю населення місто України. У кожного міста є своє обличчя, кожне з них має свої особливості в умовах життєдіяльності, особливі форми державного управління та самоврядування, але в кожній державі – одна столиця, якій притаманні унікальні особливості, пов'язані із столичним статусом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варто зазначити, що протягом останніх років можна знайти не дуже багато ґрунтовних наукових праць – монографій, дисертацій, наукових статей, – у яких комплексно розкривалися би проблеми територіальної організації держави або окремі аспекти цієї складної та багатогранної теми.

Безумовно, такі дослідження проводилися. Так, можна виділити наукові праці В. М. Баранчука, Р. П. Безсмертного, В. Г. Городнюка, І. Я. Зайця, В. М. Кампа, О. С. Конотопцева, М. І. Корнієнка, В. В. Кравченка, Т. В. Кучеренко, В. М. Шаповала, М. П. Орзіха, С. О. Телешуна, П. М. Ткачука та інших, в яких принаймні останнім часом активно досліджувалися проблеми правового регулювання державної території [1], політичні проблеми державного устрою України [2], раціоналізації та реформування територіального устрою [3],

регіональної політики та регіоналізму [4], реформування територіальної організації державного управління [5] та адміністративно територіального устрою [6], статусу окремих адміністративно-територіальних одиниць, наприклад адміністративно-територіального устрою сільського району [7] та області [8].

Водночас поступово з'являються наукові праці О. М. Алімова, Б. І. Адамова, О. В. Бойко-Бойчука, В. М. Вакуленка, Б. М. Данилишина, В. М. Князева, П. С. Коваленка, В. С. Куйбіди, Ю. П. Лебединського, О. Ю. Лебединської, Е. М. Лібанової, П. І. Надолішного, О. М. Невелєва, В. І. Нудельмана, І. В. Розпутенка, В. А. Скуратівського, В. П. Троня, В. П. Удовиченка, В. І. Ханіна, О. С. Чмир, Н. Г. Чумаченка, Ю. П. Шарова, В. М. Шкабаро та інших, які присвячені питанням статусу населених пунктів, наприклад управління розвитком міста, стратегічного планування їх економічного розвитку, їхнього конституційно-правового статусу, вивчення соціально-просторової організації міст [9] тощо.

Проте комплексних наукових праць, присвячених проблемам організації влади у містах зі спеціальним статусом [10], зокрема та насамперед статусу столиці України, його трансформації на сучасному етапі, за винятком окремих статей, практично немає [11]. По суті єдиною фундаментальною працею, в якій розкриваються окремі питання статусу столиці України – міста Києва – є дисертація М. П. Хонди [12]. Однак у цій праці проблеми організації влади та управління у місті Києві розкриваються з позицій юридичної науки. У контексті науки державного управління подібних праць немає, що актуалізує дослідження відповідних питань, серед яких концептуальні проблеми становлення столичного статусу міста Києва, його трансформації на сучасному етапі державотворення, питання щодо системи принципів організації та здійснення державного управління та місцевого самоврядування в умовах столичної агломерації, проблеми реалізації функцій державного управління та організації місцевого самоврядування в умовах столичної агломерації тощо.

У даній статті розкриваються концептуальні проблеми становлення, розвитку та модернізації столичного статусу міста Києва на сучасному етапі.

Актуальність та важливість постановки питання у такому ключі зумовлена: 1) з нормативно-правової точки зору – закріпленням на конституційному рівні столичного статусу міста Києва, особливостями його законодавчого регулювання та локальної нормативної регламентації; 2) з організаційно-правової точки зору – особливим місцем столиці в системі інститутів державного ладу та механізмі державного управління України; 3) із суспільно-політичної точки зору – комплексним характером правового становища міста Києва, яке є головним містом української держави, її політичним центром; 4) з управлінсько-інституціональної точки зору – особливостями організації та здійснення в місті Києві державного управління та місцевого самоврядування; 5) з організаційно-функціональної точки зору – законодавчо визначеною системою столичних функцій міста Києва та додаткових повноважень органів місцевого самоврядування у зв'язку з наділенням міста статусом столиці України; 6) з політико-територіальної точки зору – особливим місцем міста Києва у системі адміністративно-територіального устрою України, як її адміністративного центру; 7) з духовно-політичної точки зору – наявністю особливих конституційних характеристик міста Києва як столиці України,

які дозволяють прирівняти його до одного з державних символів України як суверенної і незалежної держави; 8) з еволюційно-історичної точки зору – значенням міста Києва як історичного, культурного, економічного та управлінського центру української держави; 9) із зовнішньополітичної точки зору – визнанням Україною фундаментальних міжнародних стандартів місцевого самоврядування та принципів міського розвитку, закріплених у Європейській хартії місцевого самоврядування, Європейській хартії міст тощо, а також включенням міста Києва до системи міжнародних зв'язків та комунікацій, значною мірою пов'язаних із становленням партнерських відносин з містами-побратимами у зарубіжних країнах, у тому числі столицями.

Метою статті є аналіз еволюції столичного статусу міста Києва та деяких проблем його трансформації на сучасному етапі у контексті реформи адміністративно-територіального устрою в Україні.

Виклад основного матеріалу. Системний аналіз соціально-економічних, юридичних, політичних та територіальних процесів трансформації становища міста Києва, його місця в конституційному механізмі та системі адміністративно-територіальної організації держави, взаємодії та взаємозв'язків з державною владою та іншими інститутами політичної системи суспільства насамперед вимагає діалектичного аналізу еволюції інститутів державного управління та самоврядування в Києві та виявлення чинників становлення та умов трансформації його столичного статусу. Адже таке становище у державі та суспільстві, конституційному механізмі організації державного управління виникає не одразу, а спочатку у вигляді певних передумов, об'єктивних чинників, які формуються за сприятливих умов. Тому саме діалектичний метод дозволяє виявляти та вирішувати правові, економічні, соціальні, культурні, демографічні та інші проблеми, які існують в українській столиці, розкрити діалектичну єдність та детермінованість загальних процесів демократизації державного управління, формування місцевого самоврядування та становлення сервісної держави з інституціоналізацією столичного регіону та Київської міської агломерації.

Використання такого підходу щодо міста Києва як столиці України, її політичного, історичного, культурного центру має важливе теоретико-методологічне значення. Адже маючи перед собою різноманітні моделі організації та форми здійснення державного управління та місцевого самоврядування у Києві, які впроваджувалися протягом історії, дослідивши злети та кризи української державності та демократії, розглянувши характер стосунків міста Києва та київської міської громади з іншими суб'єктами та інститутами держави та політичної організації суспільства, а також іншими громадами, містами та державами, усвідомлюючи причини перманентної трансформації політичних, управлінських, соціально-культурних та торговельно-економічних взаємовідносин, можна не тільки зрозуміти ті об'єктивні та суб'єктивні, внутрішні та зовнішні причини, які зумовлюють сучасне становище міста Києва в державі та суспільстві, а й окреслити тенденції розвитку столичного регіону та перспективи формування Київської міської агломерації.

Це дозволяє, по-перше, розглядати еволюцію столичного статусу Києва (політичного, економічного, духовного центру української держави) як цілісний

процес виникнення, визнання, формування, становлення і розвитку, далекий від монотонності і прямолінійності. По-друге, аналіз еволюції столичного статусу Києва дає змогу виокремити в загальному історичному русі української державності ряд якісно різних етапів з дуже неоднаковими політико-правовими, соціально-економічними та управлінськими параметрами. По-третє, незважаючи на те, що в цілому розвиток інститутів державного управління та самоврядної влади в Україні характеризується радикальними змінами управлінських парадигм і що діалектичний метод вимагає оцінювати розвиток тих чи інших державних інститутів на кожному етапі за законами тієї епохи, а не за критеріями більш пізніми, ретроспективний аналіз політико-правового положення Києва як столиці України дозволяє не лише простежити певний континуїтет протягом століть історії вітчизняного державотворення особливого місця Києва у політичній системі суспільства, а й виявити чинники становлення сучасного становища столиці України – міста-героя Києва, окреслити тенденції розвитку та перспективи формування Київської міської агломерації.

Розвиток столичного статусу міста Києва – тривалий, розтягнутий у часі та просторі процес, який складається із сукупності історичних етапів, які змінюють один одного. Хронологічні рамки цих етапів значною мірою носять умовний характер. Критеріями переходу від одного історичного етапу до іншого слугували різкі, переломні моменти у розвитку державного управління, місцевого самоврядування та вітчизняної державності, які були викликані сукупністю загальнонаціональних та регіональних, внутрішніх та зовнішніх, політичних, економічних, соціальних, культурних, екологічних, демографічних та інших тенденцій і процесів, які детермінували можливість формування столичного статусу Києва та розвитку самоврядування київської міської громади.

Роль столичного міста у процесі формування державності, державного управління та самоврядування надзвичайно велика. Ще на ранніх етапах розвитку української держави столиця практично була головним її символом. І від того, наскільки вдалим виявлявся вибір столиці, наскільки суспільна і політична думка були здатні забезпечити її авторитет, значною мірою залежало і майбутнє держави.

Столична роль Києва залишається й утверджується вже понад тисячоліття. Протягом багатьох століть Київ зберігав своє унікальне значення як перехрестя торгових шляхів, яким користувалися різні праслов'янські племена. Саме унікальні географічні, торговельні та інші чинники стали однією з підстав формування Києва як першого у слов'янському світі, справжнього за всіма ознаками міста у середньовічному значенні цього слова, тобто укріпленим адміністративним центром. Підставами такого правового становища міста Києва стали: розвиток економіки (місто як центр ремесла і торгівлі), політичне життя (Київ – центр давньоруської держави), культурний, топографічно-містобудівний розвиток (розбудова міської території Києва).

Так, розглядаючи період Київської Русі, зазначимо, що у своєму розвитку давньоруська держава пройшла два основних етапи. Перший етап охоплює кінець IX і X ст. Тоді Київська Русь була ранньофеодальною державою, у межах якої відбувалося становлення феодального суспільного ладу, завершувався процес

політичної єдності держави. Наприкінці X – у першій половині XI ст. для Київської Русі наступив період розквіту. У другій половині XI ст. спостерігається тенденція до феодальної роздробленості, а наприкінці першої третини XII ст. Давньоруська держава вступила у другий етап свого розвитку – етап феодальної роздробленості. Кожний з цих етапів розвитку Давньоруської держави мав істотний вплив на розвиток та утвердження міста Києва як його головного центру, вплинув на формування його правового, політичного, економічного, культурного становища сьогодні.

Не ставлячи за мету дослідити проблему походження міста Києва та всіх етапів його еволюції, зазначимо, що, як правило, в історіографії існують різні концепції з проблеми виникнення Києва. Згідно з першою, виникнення Києва відноситься ще до IX– ст., тобто до часу першої датованої згадки про нього в літописі “Повість временних літ”, згідно з яким князь Олег проголосив Київ “матір’ю міст руських”. Інша концепція, зводиться до того, що виникнення Києва слід пов’язувати з діяльністю полянського князя Кия, котрий заснував “городок” на Дніпрі і княжив у ньому в кінці V – першій половині VI ст. Також дослідники, виходили з того, що у VIII ст. відбулося об’єднання кількох союзів племен або князівств у “союз союзів” під назвою “Русь”, столицею якого став полянський Київ. Про формування таких об’єднань у східних слов’ян є згадка і в арабських джерелах. У них йдеться про існування на території, яку займали слов’янські племена, трьох політичних центрів – Куяби, Славії і Артанії. На думку багатьох науковців, саме Куяба (Куява) була політичним об’єднанням південної групи слов’ян із центром у Києві, який відрізнявся від синхронних йому поселень округи тим, що був своєрідним “вузлом міцності” цієї округи, її адміністративно-політичним центром, що містився на найважливішому перехресті доріг.

Тобто, від того часу можна говорити про місто Київ як столичне місто, політичний, адміністративно-територіальний, економічний, торговельний, а після хрещення Русі – духовний центр держави. Цей період заклав для майбутнього Києва міцні підвалини, адже Київ органічно став центром нової держави та зберігав таке становище протягом багатьох століть.

З часом, на деякий час втративши свою роль як столичного міста, Київ увійшов до складу зміцненого Галицько-Волинського князівства. Попри зруйнування та пограбування міста татаро-монгольською навалою, більш як сто років Київ залишався стратегічно важливим містом як для Галичини, так і для щойно створеної Московської держави. У 1362 р. Київ остаточно увійшов до складу Литви, отримавши наприкінці XV ст. від литовських великих князів уставну грамоту на магдебурзьке право.

Так, з наданням магдебурзького права в Києві утворилася міська юрисдикція. Основними функціями та напрямками діяльності Київського магістрату були: репрезентація інтересів міщан поза містом, прийняття до міського права, судочинство на основі норм магдебурзького права, контроль за торговим і промисловим життям у місті, затвердження цехових статутів і регулювання відносин між цеховими організаціями магістратського та воєводського підпорядкування. Магістрат, як адміністративний орган, відповідав за фінансову політику в місті: забезпечував доходи міської скарбниці, контролював видатки, здійснював розподіл

серед міщан загальнодержавних податків. З огляду на прикордонне розташування Києва, однією з головних функцій міського уряду була організація і забезпечення його оборони. До інших напрямів його діяльності слід віднести контроль за дотриманням порядку і благоустроєм міста та благочинну діяльність.

Варто зазначити, що за часів перебування українських земель у складі Великого князівства Литовського в Києві існувала практика надання великим князем привілеїв на вйтівство, як правило, в нагороду за військову службу. Пізніше, з отриманням київською міською громадою привілею на вільне обирання чотирьох кандидатур на вйтівську посаду з наступним затвердженням одного з них на цій посаді королем (1570 р.), уряд вйта став виборним і довічним. На цю посаду обирали, як правило, досвідчених у міському управлінні осіб, які пройшли шлях від лавника або радці до “рочного” бурмистра, і були, окрім усього, досить заможними людьми. Забезпечення вйтівської посади в Києві доходними статтями і прибутками було подібним до інших королівських міст Речі Посполитої. Вйтівський уряд у Києві не був предметом купівлі-продажу, передавання в оренду, заставу або у спадок, як це було в більшості міст держави. В Києві з кінця XVI ст. цей уряд був пожиттєвим, але в разі масового невдоволення міської громади, недієздатності вйта або через зовнішні фактори траплялися поодинокі випадки відсторонення вйта від посади. Як свідчать сучасні дослідження, вйтівська посада в Києві значно відрізнялася від аналогічних урядів інших міст держави. Влада і позиції вйта у місті були досить міцними [13].

У ході свого історичного розвитку місто послідовно перебувало під юрисдикцією Литви, Польщі та Російської держави. У цей період точилася гостра дипломатична боротьба навколо Києва. Проблема становища міста продовжувала перебувати в центрі міжнародних відносин. Так, Російська держава відкрито оголосила метою своєї зовнішньої політики повернення всіх захоплених польськими і литовськими феодалами українських земель. Після того як у 1654 р. Київ увійшов до складу Росії, а з 1708 р. – став центром Київської губернії, він виконував важливі стратегічні та міжнародні функції та набув статусу міста центрального підпорядкування.

Важливою для визначення не лише історичної, а й політичної та столичної ролі міста Києва стала Конституція Пилипа Орлика 1710 р., згідно зі ст. 13 якої “столичне місто Київ та інші українські городи з маєстратами своїми в усіх правах та привілеях наданих, щоб були заховані непорушно, повагою сього акта елекційного постановляється і доручається підтвердження їх свого часу гетьманській владі” [14]. Можливо, Конституція Пилипа Орлика не визначала окремого правового положення міста Києва, а, навпаки, прирівнювала місто з іншими “городами” в збереженні наданих прав. Проте факт визначення Києва як “столичного міста” підтверджує його статус центру Гетьманської держави того періоду та є свідченням того, що Київ розглядався як єдине місто, що може бути столицею незалежної України.

Скасування інституту гетьманства, впровадження законодавства Росії, перетворення України у невід’ємну частину Російської держави безумовно вплинуло на правове положення всіх міст і їх жителів України, в тому числі і Києва. З 1686 по 1733 роки Києвом управляв магістрат, формально незалежний.

Незважаючи на всі труднощі, це був час розквіту української культури в Києві, коли місто було визволено з-під польського впливу і не потрапило під російський. І хоча 1708 року Київ стає губернським містом, внутрішнє життя міста мало змінилося: адже у 1710 р. було підтверджено попередні права та привілеї міщан.

У 1764 р. гетьманство на лівобережній Україні було скасоване, а Київський магістрат отримав від Катерини II жалувану грамоту на підтвердження старовинних прав. У 1764–1781 рр. формально Києвом ще управляв магістрат, але фактично з кожним роком все більше посилювався вплив російських урядовців. Так, у 1775 р. було остаточно ліквідовано автономність міста, про що свідчив наказ про приєднання Києва до Малоросії, а у 1781 р., за рескриптом Катерини II усі маєтності київського магістрату передавалися у відання казенної палати щойно відкритого Київського намісництва, а за магістратом залишалася тільки судова влада над міщанами. Це був остаточний кінець самоврядування міста, на яке у 1785 р. поширюється (як і на інші міста Росії) нове “Городове положення”. Формально міське управління мало самостійність, однак фактично перебувало під постійним наглядом губернатора і міністра внутрішніх справ.

Втрата містом, з одного боку, атрибутів політичного та столичного центру, з іншого боку супроводжувалася стрімким розвитком Києва як центру освіти, науки і культури. Серед навчальних закладів найбільшим був Києво-Могилянській колегіум, перетворений у 1701 р. в Києво-Могилянську академію. До заснування Московського університету заклад мав значення вищої школи для всієї Російської імперії. Академія впродовж двох століть була не лише вищим освітнім й науковим центром, а й своєрідною кузнею підготовки визначних громадсько-політичних та державних діячів, виразником державницьких прагнень українців, теоретично та юридично оформила відродження державності України, виробила її ідеологічні засади. Києво-Могилянська академія стала осередком духовної енергії свого народу, підготовки національних кадрів. З її існуванням пов'язані імена видатних державників, філософів, істориків, письменників, архітекторів та музикантів, діяльність яких сприяла культурному збагаченню народу, формуванню його національної самосвідомості [15].

Тобто, не дивлячись на зниження політичної ролі Києва як столиці України, у складі Російської імперії продовжує підсилюватися його роль як культурного та торгового центру на теренах всієї імперії. Так, унаслідок утворення у 1832 р. Київського генерал-губернаторства, до його адміністративних кордонів увійшли три правобережні губернії – Київська, Волинська та Подільська. З цього часу відбувається стрімке будівництво у місті, розвивається промисловість, відкриваються університети, різноманітні навчальні заклади, що підсилює значення міста як культурного центру.

Варто згадати й те, що у 1837 р. в Київській та Подільській губерніях було створено п'ять нових округів військових поселень. Внаслідок цього Київ як адміністративний центр однойменного генерал-губернаторства перетворювався також у військовий центр, до якого було передислоковано з Могильова штаб першої армії.

Цікавим історичним періодом розвитку Києва як столиці є період між першою і другою світовими війнами. Адже з кінця 1919 р. до середини 1934 р. функції

столичного міста перейшли до Харкова. Внаслідок революції 1917 р. в Україні починається національно-визвольна боротьба, головним територіальним осередком якої стає Київ. Проголошення Центральною Радою Української Народної Республіки зробило актуальним питання про її столицю. Столичного статусу Київ набув без обговорень і суперечок. Саме в січні 1919 р. було розв'язане питання про Київ як столицю соборної України, утвореної шляхом возз'єднання УНР і ЗУНР. Офіційних заяв або постанов про перенесення столиці з Києва до Харкова не було. Проте в Харкові розміщувалися радянські і компартійні центри УРСР. Скоріш за все Москва не хотіла розміщувати свої центральні органи влади в місті, де був високий рівень національно-визвольного руху. Перенесення столиці з Харкова у Київ відбулося в зовсім іншій політичній ситуації, коли державна партія позбулася будь-яких політичних суперників. XII з'їзд КП(б)У в січні 1934 р. прийняв резолюцію "Про перенесення столиці Української Соціалістичної Радянської Республіки у місто Київ".

З 1934 р. Київ – столиця Української РСР у складі СРСР. Так, у ст. 126 Конституції (Основного закону) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 30 січня 1937 р. встановлювалося, що „столицею Української Радянської Соціалістичної Республіки є місто Київ”. У Конституції УСРР від 20 квітня 1978 р. вказано, що „столицею України є місто Київ” (ст. 169). На території міста Києва (столиці УРСР) розміщувалися найвищі органи державної влади республіки.

Висновки. Розглядаючи концептуальні проблеми становлення столичного статусу міста Києва та його трансформації на сучасному етапі через призму історичного підходу, можна зробити висновок, що починаючи з часів розпаду Київської Русі практично до кінця ХХ ст., а саме: здобуття Україною державної незалежності, Київ фактично втратив свій столичний статус як політичного центру суверенної держави. Проте, розглядаючи історію Києва з точки зору еволюції інститутів державного управління та самоврядування, його ролі як соціально-економічного, духовного, торговельного центру, потрібно визнати, що, незважаючи на радикальні зміни управлінських парадигм та політико-правові трансформації, в ці сфери суспільного буття Київ зробив вагомий внесок. Такі здобутки можна спостерігати як у період Київської Русі, так і часи магдебурзького права; у період самоврядування вільної Української козацької держави та за часів Російської імперії; під час правління Центральної Ради та у складну епоху радянського тоталітаризму з його відкиданням демократичного управління на місцях та класичних форм муніципалізму.

Безумовно, кожен з цих складних та суперечливих етапів як в соціально-економічній та духовній, так і в управлінській та державно-правовій еволюції міста Києва необхідно оцінювати виключно за законами відповідної епохи, а не за критеріями більш пізніми. Але й такий фрагментарний ретроспективний аналіз політико-правового положення Києва як столиці України дозволяє зробити висновок щодо певного континуїтету протягом століть історії вітчизняного державотворення особливого місця Києва у політичній системі суспільства, виявити політичні, економічні, соціальні та культурні, внутрішні та зовнішні чинники становлення сучасного становища столиці України – міста-героя Києва, а також окреслити тенденції розвитку та перспективи формування Київської міської агломерації.

Варто зазначити й те, що історія розвитку багатьох великих міст, насамперед столичних, у тому числі й міста Києва, має певні закономірності. До головних з них слід віднести неухильне зростання ролі цих міст у суспільстві, велику концентрацію населення у цих містах, розширення функцій таких міських поселень, появу та становлення столиць як світових міст – центрів інноваційної діяльності, інформаційних та телекомунікаційних мереж тощо. Виробнича кооперація, єдність ринку праці, наявність відтворювального процесу трудових ресурсів, спільної політичної, економічної та соціальної інфраструктури, процес перманентного поглинання нових територій приводять до того, що столичні міста, як правило, переростають у великі системи міського розселення – агломерації, конурбації, мегаполіси, світові міста, урбанізовані райони тощо.

Список літератури

1. *Городнюк В. Г.* Государственная территория СССР: вопросы конституционного регулирования : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1987.
2. *Орзих М.* Государственное устройство Украины в условиях государственно-правовой реформы // Юридический вестник. – 1999. – № 2.
3. *Орзих М. П.* Раціоналізація територіального устрою України – основа оптимального управління територіями // Актуальні проблеми управління територіями в Україні : Тези наук.-практ. конф. (26–27 листопада 1992 р., м. Київ). – К., 1992. – С. 13–16.
4. *Білик П.* Поняття та правова сутність управлінської категорії “region” // Право України. – 2001. – № 11. – С. 32–35.
5. *Конотопцев О. С.* Концептуальні основи реформування територіальної організації державного управління : Автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління. – Х., 2003.
6. *Безсмертний Р.* Основні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні // Реформування місцевого самоврядування в контексті конституційної реформи: Матеріали науково-практичного семінару (23–24 червня 2005 р., м. Бердянськ). – К., 2005. – С. 64–68.
7. *Ткачук П. М.* Адміністративно-територіальний устрій сільського району : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 1999.
8. *Заєць І. Я.* Правовий статус області в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2000.
9. *Адамов Б. І.* Організаційно-економічні основи управління розвитком міст (на прикладі міських поселень Донбасу): Автореф. дис. ... д-ра економ. наук. – К., 1998.
10. *Росенко М. І.* Організація влади у містах зі спеціальним статусом (на прикладі м. Севастополь) : Автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. – Львів, 2007.
11. *Хонда М. П.* Поняття столиці України – міста Києва та його конституційно-правового статусу // Держава і право : Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. – Вип. 35. – С. 233–239.
12. *Хонда М. П.* Конституційно-правовий статус столиці України – міста Києва : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2007.
13. *Білоус Н. О.* Київський магістрат XVI – першої половини XVII ст. : організація та юрисдикція: Автореф. дис. ... канд. іст. наук. – К., 2003. – С. 6.
14. *Шевченко О. О.* Історія держави і права України. Хрестоматія. – К.: Вентурі, 1996. – С. 127.
15. *Алексієвець Л. М.* Києво-Могилянська академія у суспільному житті України і зарубіжних слов'янських країн (XVII–XVIII ст.): Автореф. дис. ... канд. іст. наук. – Тернопіль, 1999. – 22 с.

СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНА ТИПОЛОГІЯ МІСТ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ ІНСТРУМЕНТ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ МІСТА

Л. Бакалова,

аспірант Національної академії державного управління при Президентові України

Постановка проблеми. Місто є складним об'єктом управління, що характеризується органічною єдністю трьох основних підсистем: населення, природи, господарства, які мають специфічні властивості та процеси розвитку.

Складність управління містом як соціально-природної системи зумовлюється чисельністю складових елементів, їх поліструктурністю і багатофункціональністю, різноманітним взаємодіям, а також роллю та закономірностями функціонування і формування різноманітних структурних ланок [1].

Типологізація є основою визначення стратегічних напрямів управління комплексним розвитком міст, яка розподіляє всю сукупність міст залежно від їх величини; значення в системі виробництва і розселення; особливостей економічного і соціального розвитку; демографічної структури.

Вона відбиває народногосподарські і територіальні функції міст, будову системи міського розселення, а тому необхідна для управління і планування комплексним розвитком міст різної величини і народногосподарського профілю, виходячи із загальної політики.

Наукове і практичне значення типології полягає у використанні її для планоминого регулювання системи міського розселення, обґрунтування містобудівних заходів регіонального розвитку об'єктів виробничої і соціальної інфраструктури, розроблення темпів розвитку окремих категорій міст, ефективної організації культурно-побутового обслуговування населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз літературних джерел та дослідження автора показали, що теорія стратегічного планування і управління розвитком міста в Україні перебуває на стадії формування. Базові поняття, моделі, схеми та етапи планування, що використовуються в сучасній практиці, запозичені з теорії планування розвитку організацій, основи якої було закладено ще у 60-х роках ХХ століття. Найбільш потужними зарубіжними школами дослідження стратегічного планування є американська та канадська. В Україні дослідження проводяться в напрямі побудови теоретичних моделей організаційної структури міст як складних систем та їх оптимізації через пошук шляхів досягнення стратегічних цілей розвитку [10, 11, 13, 16, 17, 19].

Різні автори як основні підсистеми міста розглядають:

- соціальну, економічну, планувальну й екологічну підсистеми;
- населення, сферу докладання праці, сферу обслуговування і міський транспорт;
- населення, економічну базу, соціальну інфраструктуру, капіталовкладення, територію.

Найбільш розроблена модель міста як демоекосистеми представлена в роботі Г. І. Лаврика та М. М. Дьоміна. Для проведення структурного аналізу автори

розробили структурну ієрархічну модель демосистеми. Однак, у цієї моделі є недолік – недостатньо відображена сутність міста як економічного феномену, що має іманентні закони розвитку й взаємодії з економіками вищих рівнів.

У подальшому М. М. Дьомін у роботі “Управління розвитком містобудівних систем” [2] подає модель міста як об’єкт, що містить:

- населення, яке може бути подане у вигляді самостійної соціально-демографічної системи;
- народногосподарський комплекс, що виступає у формі різноманітних видів економічної діяльності;
- середовище, де відбувається процес життєдіяльності і просторової діяльності – просторові зв’язки між різноманітними елементами міста.

Як зазначає М. М. Дьомін, традиційний погляд на предметну галузь містобудівної діяльності тільки як матеріально-просторову систему не відбиває всієї складності й суперечливості феномену сучасної урбанізації, її соціально-економічних, екологічних аспектів, оскільки при цьому зворотний зв’язок “населення-середовище” фактично не враховується.

До цього можна додати лише те, що місто, як будь-яка складна система, характеризується також циклічністю розвитку, який, на думку Дж. Форрестора, є результатом взаємодії його підсистем – соціально-демографічної, економічної, просторової, природно-техногенної, екологічної.

Для врахування особливостей суб’єкта управління і циклічного характеру еволюції міста А. П. Осітнянко запропонована наступна модель міста, основними системоформуючими факторами якої є населення, природно-антропогенне середовище, простір та економіка. Аналіз структурних зв’язків факторів, що забезпечують функціонування соціально-природної системи міста, дозволяє виділити ті, які управляють розвитком цієї системи, і ті, що залежить від них. При цьому, якщо економічні і просторові фактори повністю керовані з боку суб’єкта управління, то природно-техногенні більшою мірою виконують обмежуючі дії [3].

Актуальністю наукових розробок щодо стратегічного планування міст і, зокрема, типології як ефективного інструменту управління, впровадженню його принципів у практику з урахуванням місцевих особливостей пояснюється значна зацікавленість дослідників. Серед них слід виділити публікації таких авторів, як А. Доценко, В. Т. Зінича, О. Т. Великохатко, В. Л. Танцюри [4]; В. Нудельмана, І. Санжаровського [5]; А. В. Степаненка, Я. Б. Олійника [6, 20]; С. І. Дорогунцова, Ю. Пітюренка, Я. Б. Олійника, Т. А. Заєць, С. І. Бандури [7]; І. Фоміна [8]; Ю. Білоконь [9], В. М. Бабаєва [12]; В. В. Кравченко, М. В. Пітцика, І. М. Салія [14]; В. С. Куйбіди [15]; М. К. Орлатого, Ю. П. Лебединського, В. М. Вакуленка [1, 18] та ін.

Виділення невирішених частин загальної проблеми, яким присвячується стаття. Питання класифікації міст в умовах ринкової економіки і глобалізації світового економічного простору розроблені недостатньо, не знайшли достатнього відображення в публікаціях питання класифікації міст з позицій їх державного управління.

Мета даної статті полягає у теоретичному огляді та аналізі основних наукових досліджень щодо класифікації міст з позицій підвищення ефективності державного управління.

Досягнення поставленої мети зумовило постановку та розв'язання таких завдань:

– теоретичний огляд та аналіз основних наукових досліджень щодо типології міст;

– визначення та оцінка необхідності та потреби запровадження структурно-функціональної типології міст як ефективного інструменту державного управління розвитком міст.

Виклад основного матеріалу. Роль міст у всіх сферах життєдіяльності населення держави обумовлюється тим, що вони є суспільно-просторовими формами буття суспільства, які концентрують великий людський, виробничий, освітній, культурний, науково-технічний, управлінський та інші потенціали. Залежно від людності та соціально-економічних функцій, комплексності розвитку міста, збалансування окремих підсистем можна визначити типи поселень. В Україні на 01.01.2007 налічувалося 458 міст і 886 селищ міського типу, які разом формують міське розселення країни.

Інтегральним показником розвитку міст у статистичній практиці визнано чисельність населення, за кількістю якого виділяють рівновеликі міста [6]. За показником чисельності визначають міста з населенням понад 1 млн чол. – найкрупніші міста, від 500 тис. до 1 млн чол. – крупні міста, від 100 до 250 тис. чол. – великі міста; міста з населенням 50–100 тис. чол. (середні) та міста з населенням до 50 тис. чол. – малі міста. Провідна роль у системі міського розселення належить крупним і великим містам. Незважаючи на те, що вони становлять близько 10% усіх міст України, – 45 з них чисельністю населення понад 100 тис. осіб. У них проживає 18,2 млн міського населення, що становить 57,2% від кількості міських жителів України, зосереджено більше 65% промислового потенціалу, інтелектуальний, інформаційний, культурний та адміністративний потенціали регіонів держави. В результаті такої концентрації виробничих факторів міста здійснюють організуючий вплив на значні території.

За своєю природою міста є багатофункціональними територіальними одиницями, що пов'язано з історичним фактором, закономірностями їх виникнення і розвитку. Історично виникненню міст передують територіально локалізоване нагромадження виробничих факторів – основного та людського капіталу, які забезпечують виробничий процес. Галузі, які формують виробничий кістяк міста, – є містоутворюючими, а виробництво – містоутворюючим фактором. Характер виробничої діяльності міста, його галузева спеціалізація є визначальними у функціональному профілі міст [21].

Для розвитку міст та їх функцій притаманні закономірності загальної еволюції продуктивних сил та структури економіки. Економіка міста – це система суспільного відтворення, що історично склалась у межах окремої території, і як будь-яка система, вона являє собою сукупність взаємопов'язаних ланок та упорядкованих зв'язків, які забезпечують її стійкість і цілісність, тобто має власну структуру. Структуру економіки міста можна розглядати у вузькому і широкому значенні. У вузькому значенні – це комплекс галузей по виробництву товарів і послуг з відповідними технологічними і міжгалузевими зв'язками. У широкому значенні – це поняття охоплює не лише пропорції виробництва, а й форми його

організації і управління, механізм державного і ринкового регулювання, систему виробничих відносин.

Розвиток структури економіки міст відбувається в результаті єдності і боротьби двох сторін одного протиріччя – усталеності і динамізму. Усталеність визначає інерційність системи, її прагнення до самозбереження. Матеріальною основою усталеності структури є фізична прив'язка капіталу до певних галузей, виробництв, технологій, територій. Матеріалізований в даних структурних елементах капітал вимагає певного часового лага, щоб окупитись, вичерпати джерела подальшого зростання і прибутковості, який може забезпечити дана економічна структура.

Головним процесом, який визначає динамізм структури економіки міста, є суспільний поділ праці на основі розвитку продуктивних сил. Набуття у людей знань і досвіду дозволяє розробляти принципово нові види техніки і технології, форми взаємодії з природою з метою перетворення сировини останньої або збереження як самостійної цінності. Це призводить до відмирання або зменшення ролі старих і створення нових виробництв, галузей, сфер економічної діяльності. Особливий динамізм у зміні структури економіки міст спостерігається на сучасному етапі, що пов'язано з формуванням економіки інформаційного типу і сервісної індустрії, в результаті чого виникають нові галузі і види діяльності у сфері послуг. До останніх слід віднести різні види фінансової діяльності, операції з нерухомістю, здавання під найм, мережу колективних, громадських і особистих послуг, консалтингові та управлінські послуги.

Слід зазначити, що типова функціонально-галузева структура міст визначається комплексом містоутворюючих і обслуговуючих галузей [22]. До містоутворюючих галузей відносять промисловість, зовнішній транспорт і зв'язок, капітальне будівництво, науково-дослідні, проектно-конструкторські та геологорозвідувальні організації, навчальні (вищі та середньоспеціальні) заклади, складське господарство, установи позаміського значення, туризм, санаторно-оздоровчі заклади та інші підприємства і галузі, продукція яких реалізується за межами міст. Функціонування міста забезпечується обслуговуючими галузями і підприємствами, до яких належать охорона здоров'я, освіта (дошкільні, позашкільні, загальноосвітні заклади, школи-інтернати), культура, банківська система, сфера управління, тобто організації, послуги яких забезпечують внутрішні потреби міст.

Складна структура економіки міст обумовлена їх багатофункціональністю по відношенню до внутрішнього і зовнішнього середовища. Виходячи із складності функцій і структури, загальною (притаманною) для всіх міст функцією є функція територіальних організуючих центрів продуктивних сил і суспільного розвитку в цілому. Однак, у різноманітті функцій міст можна визначити характерні особливості, які дозволяють диференціювати міста за функціональною ознакою. Така диференціація має особливе значення для здійснення управління містами та розселенням з урахуванням міської специфіки, організації продуктивних сил та цілей, які стоять перед міською владою в процесі прийняття рішень [23].

Слід зазначити, що функціональний тип міста тісно пов'язаний з його масштабом – рівнем концентрації виробничих факторів та власною територією і розмірами територій, на які поширюється їх вплив.

Зазначимо, що структура економіки міст України змінювалась упродовж останніх років під дією низки факторів, головними з яких виступають:

- економічна криза, яка вплинула на становище підприємств;
- загальноцивілізаційна тенденція до зростання обсягів і питомої ваги сфери послуг.

Аналіз функціональної і галузевої структури міст України показав, що на території України історично сформувалась мережа міст, які характеризуються різними функціями і різними їх поєднаннями, до яких необхідно застосовувати диференційовані підходи у програмуванні, плануванні і стратегічному управлінні.

З цієї точки зору виділяють 8 типів міст: 1) столиця держави м. Київ; 2) найкрупніші і крупні багатофункціональні міста; 3) міста з переважним значенням промислових функцій; 4) міста з переважним значенням промислових і транспортних функцій; 5) міста з переважним значенням транспортних функцій; 6) міста, які поєднують у рівному ступені промислові і рекреаційні функції; 7) міста з переважно рекреаційними функціями (курортно-оздоровчі центри); 8) організаційно-господарські і культурно-побутові центри місцевого значення, центри агропромислових комплексів; 9) промислово-аграрні центри (табл. 1).

Для цілей управління Держкомстат України використовує у своїх розробках такі розмежування: міста державного підпорядкування, до яких належать Київ та Севастополь; республіканського – міста безпосереднього підпорядкування органам влади автономної Республіки Крим та обласного підпорядкування – міста, які знаходяться у підпорядкуванні органів влади областей. Міста районного підпорядкування в офіційній статистиці не виділяються в окрему групу, але наявність двох вищеназваних груп логічно передбачає і цей нижній рівень. Виходячи з цього, всі міста в Україні з точки зору їх підпорядкованості необхідно поділяти на три групи: I група – міста державного значення; II група – міста республіканського значення і III група – міста районного значення.

Однак, критерій підпорядкованості недостатній для здійснення ефективного управління. Тому за функціональною ознакою в Україні у загальній структурі крупних, великих і середніх міст виділяють:

1. Міжрегіональні економічні, наукові, культурні, освітні і науково-технічні центри.
2. Регіональні (обласні) господарсько-адміністративні і культурні центри (більшість міст обласного підпорядкування).
3. Районні господарсько-адміністративні і культурні центри (переважно великі і середні міста).
4. Крупні центри з вираженим промисловим профілем, такі як Запоріжжя, Маріуполь, Макіївка, Кривий Ріг та ін.

Крім викладеного, з метою поліпшення управління та чіткішого визначення функціональної значимості конкретних міст для розвитку окремих територій, виділяють наукові, інноваційні, торгові, транспортні, рекреаційні центри і т.д.

Структурно-функціональні типи міст України з урахуванням їх людності

Тип міста за найголовнішими функціями	Розподіл міст за чисельністю населення, тис. чол.						
	Більше 1000	500–1000	250–500	100–250	50–100	До 50	Всього
Багатофункціональні	4	5	14	9	–	–	32
З переважним значенням промислових функцій	–	–	–	11	38	88	137
З переважним значенням промислових і транспортних функцій	–	–	–	–	9	35	44
З переважним значенням транспортних функцій	–	–	–	–	–	9	9
З промисловими і рекреаційними функціями	–	–	–	1	–	6	7
Організаційно-господарські і культурно-побутові центри місцевого значення, центри агропромислових центрів	–	–	–	–	2	199	201
Промислово-аграрні центри	–	–	–	–	–	17	17
Всього	4	5	14	22	51	360	456 ¹

1) не враховуючи два міста без населення (Чорнобиль і Прип'ять)

Для запобігання втрати виробничого і людського потенціалу міст України окремою класифікацією у структурі поселень визначено монофункціональні міста, тобто ті, в яких обсяги продукції галузі спеціалізації перевищують 50% всього матеріального виробництва міста. Згідно з даною класифікацією визначено індустріальні центри, де галуззю спеціалізації є :

- вугледобування, в Україні яких налічується 39 одиниць, знаходяться вони у Донецькій, Дніпропетровській, Луганській, Львівській і Волинській областях;
- видобуток рудної і нерудної сировини – 8 міст, розташовані у Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій та Івано-Франківській областях;
- хімічна і нафтопереробна промисловість – 7 міст, розташовані у Автономній Республіці Крим, Луганській, Львівській, Тернопільській областях;

– енергогенерування – 11 міст, розташовані у Донецькій, Запорізькій, Івано-Франківській, Київській, Луганській, Миколаївській, Рівненській, Хмельницькій областях;

– обробна промисловість – 28 міст, розташовані у Волинській, Донецькій, Закарпатській, Запорізькій, Івано-Франківській, Київській, Львівській, Рівненській, Харківській, Херсонській, Хмельницькій, Чернігівській і Чернівецькій областях;

– аграрно-індустріальні центри – 18 міст, розташовані в Волинській, Житомирській, Запорізькій, Київській, Кіровоградській, Луганській, Миколаївській, Одеській, Полтавській, Сумській, Тернопільській та Черкаській областях;

– транспортні центри – 10 міст, розташовані у Донецькій, Закарпатській, Кіровоградській, Луганській, Сумській областях;

– лікувально-оздоровчі центри – 2 міста, розташовані у Донецькій (Слов'яногірськ) та Львівській (Трускавець) областях;

– центри художнього промислу – 1 місто Косів у Івано-Франківській області.

Нами було проведено групування 124 монофункціональних міст України за критерієм спеціалізації та людністю міст, де першим критерієм групування монофункціональних міст виступала їх людність, а на другому етапі групування міста було розбито на групи за часткою галузевою спеціалізації. У другому групуванні людність монофункціональних міст не було враховано, тобто міста включались у групи лише за питомою вагою галузевої спеціалізації.

У результаті було встановлено, що монофункціональними є малі і середні міста. В загальній кількості монофункціональних міст переважають індустріальні центри вуглевидобування – 38%, серед яких найбільша кількість – це малі міста людністю до 20 тис. осіб (46,2% всіх міст даного профілю); центри обробної промисловості – 22,6% всіх монофункціональних міст, для яких характерне переважання міст людністю від 20 до 40 тис. осіб; агроіндустріальні центри – 14,5%, де безумовно більшість становлять міста людністю 10–20 тис. осіб – 88,9%. Найбільша кількість монофункціональних міст з людністю більше 50 тис. осіб належить до центрів вуглевидобування – 7 міст.

Важливою є також типологія малих і середніх міст не лише для містобудівельних цілей як вихідної бази для нормування різних об'єктів соціальної сфери, але й як орієнтир для вибору і розвитку містоформуєчої бази та визначення її функціональної значимості.

Функціональний профіль міста іноді визначається не лише виробничою спеціалізацією, але й наявністю певного набору функцій або їх поєднанням – виробнича й адміністративна, виробнича і рекреаційна, організаційно-господарська і рекреаційна та інші види функцій. Межі впливу міст як організаційних центрів розвитку територій залежать від набору таких функцій. Цим визначається і роль міста в системі суміжних поселень та локальному господарському комплексі. Нова економічна ситуація в державі суттєво вплинула на зміну функцій малих і середніх міст, позначилась на галузевій структурі народного господарства і зайнятості населення. З урахуванням нових умов необхідно визначити роль і місце малих та середніх міст з однопрофільним виробництвом у територіальному поділі праці, встановити організаційно-виробничі функції малих міст як центрів (ядер) управління господарською і соціальною

діяльністю локального чи регіонального рівня, передбачити їх місце в ієрархічній системі розселення.

Удосконалення структури міської економіки вимагає удосконалення економічної і ринкової інфраструктури міст, які забезпечують функціонування базових галузей економіки і оптимальність фінансових, людських і матеріальних потоків. Економічна інфраструктура – це насамперед транспорт і зв'язок, виробництво вторинної електричної і теплової енергії, розподіл вторинної енергії, охорона навколишнього середовища і міське комунальне господарство (водопостачання, збір і переробка відходів, екологічна реабілітація території тощо).

Основними елементами ринкової інфраструктури виступають інституційна база, інформаційна база, нормативно-правова база, кадрова база. Інституційна база ринкової інфраструктури відповідно до структури ринку має включати складові, відображені у табл. 2.

Таблиця 2

Інституційна база ринкової інфраструктури міст

№	Структура ринку	Інституційна база ринкової інфраструктури ринку
1	Ринок споживчих товарів	Внутрішня торгівля
2	Ринок майна	Біржа нерухомості
3	Ринок робочої сили	Біржа праці
4	Ринок цінних паперів	Фондова біржа
5	Ринок кредитів та інвестицій	Банківська і парабанківська системи
6	Ринок страхових послуг	Система страхування
7	Ринок інформаційних послуг	Засоби інформації
8	Ринок зовнішньої торгівлі	Митна служба

Висновки. Підвищення ефективності управління містами вимагає визначення типів міст за критерієм розміщення, які розрізняються за стратегічними напрямками перспективного розвитку.

Це, по-перше, малі міста, розташовані у приміській зоні значних та найзначніших міст. Головними напрямками їх розвитку можуть бути такі: розширення мережі комунальних підприємств; збільшення кількості цехів виробництв, пов'язаних з великим містом, яке виступає центром системи розселення; розвиток малого перспективного підприємництва.

По-друге, малі міста, які є центрами районної системи розселення за межами приміської зони значних та найзначніших міст. У забезпеченні розвитку таких міст стратегічним напрямом може бути розвиток функції регіонального центру, яка полягає в наданні соціальних послуг, в тому числі торговельних, культурних, медичних, побутових, комунальних, управлінських, консультаційних, навчальних, маркетингу та менеджменту по збиранню, переробці і збуту сільгосппродукції.

По-третє, міста прикордонних регіонів. Під впливом ряду чинників у цих містах формуються нові функції, які є специфічними функціями прикордонних регіонів, міст, які розташовані на цих територіях, і значною мірою обумовлюють їх функціональну і галузеву структуру. Серед них слід відзначити насамперед такі

функції, які безпосередньо впливають на структуру економічного виробництва прикордонних регіонів у цілому:

– функція забезпечення національної безпеки. Ця функція стосується усіх важливих аспектів суспільного життя країни: військово-політичного, економічного, екологічного, санітарного стану та ряду інших. Здійснення цієї функції відбувається через відповідні підрозділи інфраструктури, різного роду служби: військову, прикордонну, митну, карантинну, які розташовані на території міст прикордонних регіонів;

– транзитна функція. Ця функція викликана дією економіко-географічного чинника і здійснюється у транспортних вузлах. Вона реалізується через ряд структурних елементів, які виконують низку послуг: управління та технічного обслуговування транзитних пасажиро- та вантажопотоків, які перетинають кордон; зберігання та переробки експортно-імпортних вантажів, їх обробки, сортування, упаковки тощо;

– компенсаційна функція. Чинником, який викликає наявність даної функції, є диференціація в рівнях розвитку економічних, демографічних, природно-ресурсних потенціалів міст прикордонних регіонів України та сусідніх держав, з якими вони межують. В результаті такої диференціації в містах існує незадоволений попит на різні елементи економічного виробництва, який задовольняється (компенсується) шляхом міграції робочої сили, прикордонної торгівлі товарами і послугами;

– інноваційна (адаптаційна) функція. Ця функція виступає як результат дії такого чинника, як різний рівень у технологічному і організаційному рівнях розвитку міст прикордонних регіонів України та прикордонних регіонів сусідніх держав, особливо високорозвинутих держав Центральної Європи. В результаті у прикордонних регіонах України відбувається більш активне запровадження різного роду інновацій у результаті контакту з суміжними державами, ніж у внутрішніх регіонах держави;

– регіонально-проблемна функція. Ця функція обумовлена наявністю спільних транскордонних проблем, які потребують скоординованого вирішення з боку міст прикордонних регіонів України та сусідніх регіонів. Ці проблеми можуть бути економічного, екологічного, етно-культурного та іншого характеру.

Структурно-функціональний тип міста необхідно враховувати в процесі здійснення управлінських функцій на державному рівні, розроблення комплексних програм розвитку регіонів України, реалізації програм розвитку малих міст та державної підтримки депресивних територій. Крім цього, науково-практичне значення типології міст полягає у використанні її для регулювання системи міського розселення, планування містобудівних заходів, регіонального розвитку і збалансування об'єктів виробничої і соціальної інфраструктури, запобігання з одного боку, знелюдненню міст України, а з другого – відсутності у містах робочих місць та можливостей у населення для реалізації своїх здібностей та отримання достойного доходу.

Перспективи подальших наукових розвідок. Зараз у контексті напрацювань стратегічної складової політики сталого розвитку в Україні надзвичайної актуальності набуває виявлення особливостей стратегічного планування великих міст, які є центрами регіонального розвитку і суттєво впливають на подальший

розвиток країни в цілому. Також на увагу дослідників заслуговують проблеми подальшого вдосконалення теорії організації управління розвитком великого міста, зокрема, механізмів державного регулювання.

Список літератури

1. Вакуленко В. М., Орлатий М. К., Ігнатенко О. С., Лебединська О. Ю. та ін. Управління розвитком міста : навч. посіб. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 389 с.
2. Демин Н. М. Управление развитием градостроительных систем. – К.: Будівельник, 1991. – 184 с.
3. Осітнянко А. П. Планування розвитку міста : монографія. – К. : КНУБА, 2001. – 379 с.
4. Доценко А. І., Зінич В. Т., Великохатько О. Т., Танцюра В. Л. Розселення в Україні: проблеми і перспективи / НАН України; Рада по вивченню продуктивних сил України / Б. М. Данилишин (ред.). – К. : РВПС України НАН України, 2006. – 268с. – Бібліогр.: с. 258–267.
5. Нудельман В., Санжаровський І. Розробка стратегії розвитку територіальної громади, загальні засади, методика. – К. : Вид-во Дата Банк Україна, 2002. – 232 с.
6. Степаненко А. В. Социально-экономическое развитие городов: проблемы комплексности и сбалансированности. – К. : Наук. думка, 1977. – 263 с.
7. Дорогунцов С. І., Пітюренко Ю., Олійник Я. Б., Заєць Т. А., Бандур С. І. Розміщення продуктивних сил України: навч.-метод. посіб. для самост. вивчення дисципліни / Київський національний економічний ун-т – К. : КНЕУ, 2000. – 363с.
8. Фомін І. О. Основи теорії містобудування: підручник / Інститут змісту і методів навчання; Київський держ. технічний ун-т будівництва і архітектури. – К. : Наукова думка, 1997. – 191с.
9. Білоконь Ю. М. Регіональне планування. Теорія і практика. – К. : Логос, 2003. – 246 с. : іл. – Бібліогр.: с. 239–246.
10. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. – М. : Юрид. лит., 1997. – 398 с.
11. Атаманчук Г. В. Обеспечение рациональности государственного управления. – М. : Юрид. лит. 1990. – 352 с.
12. Бабаєв В. М. Управління міським господарством: теоретичні та прикладні аспекти. – Х. : Вид-во ХРІДУ НАДУ “Магістр”, 2004. – 204 с.
13. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики: монографія. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
14. Блейклі Є. Планування місцевого економічного розвитку : теорія і практика. – Л. : Літопис, 2002. – 416 с.
15. Вебер М. История хозяйства. Город : пер. с нем. – М. : Канон-Пресс-Ц, 2001. – 575 с.
16. Гусаков В., Валетта У., Вашкулат О., Нудельман В. Регулювання використання та забудови території населених пунктів (зонінг) : довідник. – К. : Падко, 1996. – 112 с.
17. Кравченко В. В., Пітцик М. В., Салій І. М. Основи муніципального менеджменту : навч. посіб. / за ред. В. В. Кравченка. – К. : Атіка-Н, 2003. – 304 с.
18. Куйбіда В. С. Міське самоврядування і управління територіальним розвитком: історичні аспекти, сучасні реалії і проблеми удосконалення. – Л. : НАН України, Ін-т регіон. дослідж., 1999. – 72 с.
19. Олійник Я. Б., Степаненко А. В. Вступ до соціальної географії: навч. посіб. – К. : Т-во “Знання” КОО, 2000. – 204 с.

20. Орлатий М. К., Лебединський Ю. П., Вакуленко В. М. та ін. Державне регулювання розвитку соціальної інфраструктури населених пунктів України : навч. посіб. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 112 с.

21. Проблемы теории и практики развития городской хозяйственной системы : монографія / Богачев С. В., Мельникова М. В., Лукьяненко А. А. и др. / НАН Украины. Инт-экономико-правовых исследований. – Донецк : ООО “Юго-Восток, Лтд”, 2006. – 381 с.

22. Лимонов Л. Э. Крупный город: регулирование территориального развития и инвестиционные стратегии / науч. ред. О. П. Литовка; РАН. ИРЭ. Международный центр социально-экономич. исслед. “Леонтьевский центр”. – СПб.: Наука, 2004. – 270 с.

23. Зелений В. Функціональна типологія та проблеми соціально-економічного розвитку малих історичних міст. – Д. : Вид-во ДРІДУ НАДУ, 2006. – С. 241–246.

УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ МІСТА

В. Мариненко,

аспірант Національної академії державного управління при Президентові України

Постановка проблеми в загальному вигляді. На сьогодні в Україні проблема відходів – одна з найважливіших і найактуальніших серед проблем забруднення навколишнього природного середовища в містах. Ця проблема актуальна не тільки в Україні, а й у всьому світі. Із зростанням кількості міст постійно збільшується кількість відходів. За прогнозами спеціалістів, до 2025 р. об'єми відходів зростуть у 4–5 разів, а вартість їхньої переробки та зберігання – в 2–3 рази, тому утилізація відходів стала глобальною екологічною проблемою. Тверді побутові відходи (ТПВ) утворюються і накопичуються не лише у житлових приміщеннях, а й в офісах, адміністративних спорудах, закладах культури, освіти, охорони здоров'я, торгівлі та й просто на вулицях. Техногенне навантаження на навколишнє природне середовище твердими побутовими відходами є однією з першочергових проблем як для багатьох країн світу, так і для регіонів та населених пунктів України. Нині перед Україною постають нові завдання, розв'язання яких зумовлює не лише долю здобутків на сьогодні, але й перспективу розвитку на наступні десятиріччя. Надзвичайно актуальним постає питання утилізації ТПВ. Так, у світі до 80% побутових відходів знешкоджується способом складування на полігонах як найбільш простий і дешевий спосіб знешкодження. Водночас відсутність ефективної системи поводження з відходами на рівні області, району, населеного пункту зумовлює накопичення значної їх кількості у місцях видалення. Все це призводить до значного антропогенного навантаження на довкілля, а саме: забруднення атмосферного повітря, земельних та водних ресурсів, вилучення значних територій під сміттєзвалища. Так, протягом 2006 р. в атмосферне повітря, водні та земельні ресурси країни потрапило майже 14,9 млн тонн небезпечних речовин. Згідно з визначенням Світової комісії з питань довкілля та розвитку *сталій розвиток* – це такий розвиток, який дає можливість “...задовольняти потреби сьогодення, не ставлячи під загрозу здатність майбутніх поколінь задовольняти їхні потреби” [1].

Аналіз останніх досліджень та публікацій з даної проблеми. Дослідженнями щодо забезпечення збалансованого розвитку та реформування державного управління в галузі використання й охорони природних ресурсів займалися як вітчизняні, так й зарубіжні вчені, зокрема Г. Атаманчук, Г. Білявський, Б. Гурне, О. Машков, Н. Нижник, А. Рябчиков, Г. Саталкін, В. Цвєтков, В. Шевчук. У своїх роботах вони висвітлювали окремі аспекти заощадливого використання всіх ресурсів з метою їх збереження для майбутніх поколінь. Що стосується досліджень поводження з ТПВ та шляхів його вдосконалення, безпосередньо в Україні цьому питанню приділялося менше уваги.

Формування мети. Стаття присвячена оцінці екологічних проблем, пов'язаних з утилізацією твердих побутових відходів та шляхам їх вирішення, адже через зростаючу кількість ТПВ навантаження на довкілля постійно зростає і необхідно якомога швидше визначити конкретні дії щодо вирішення питання про утилізацію ТПВ, що мінімізувало б забруднення навколишнього природного середовища. Від цього рішення залежить не тільки сьогоdnішній розвиток і можливості виходу з екологічної кризи, а й збереження довкілля для українського суспільства і майбутніх поколінь взагалі.

Виклад основного матеріалу. Проблема поводження з побутовими відходами в Україні за своїми масштабами та динамікою розвитку стає великомасштабним фактором шкідливого впливу на навколишнє природне середовище та здоров'я людини, погіршення санітарного стану населених пунктів, чинником виникнення надзвичайних екологічних ситуацій. В Основних напрямках державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки [2] зазначалося, що для розв'язання проблеми санітарного очищення міст необхідним є впровадження нових технологій збирання побутових відходів і селективного відбору цінних компонентів, а також промислових технологій його утилізації, розроблення відповідних програм з питань утилізації. Проблема утилізації міських побутових відходів пов'язана насамперед з перевантаженням сміттєзвалищ, які експлуатуються з грубими порушеннями санітарних та екологічних вимог. Не оминула ця проблема і м. Київ, де утворюється щорічно близько 3500 тис. м³ відходів (близько 1,2 млн тонн), що становить близько 1,3 м³ на одного мешканця міста. В Києві утворюються як промислові, так і побутові відходи. Якщо промислові відходи утворюються переважно на промислових підприємствах і їх утилізація здійснюється згідно з лімітами на розміщення відходів, то більшість побутових відходів утворюють мешканці міста, які досить часто викидають сміття у неналежних місцях, зокрема в парках, скверах, прибудинкових територіях та зонах відпочинку, створюючи стихійні смітники.

Об'єми утворення побутових відходів у найбільшому мегаполісі країни – Києві – постійно зростають, і лише 10–15% використовуються як вторинні ресурси, розрахункові ж потенційні можливості ТПВ становлять 75% вторинної сировини. Решта відходів 85–90% потрапляє на звалища без будь-якого сортування, через що полігони для захоронення комунальних і промислових відходів створюють величезну загрозу довкіллю.

До морфологічного складу ТПВ належать такі компоненти: папір, картон 20–30%, харчові відходи 28–45%, деревина 1,5–4%, метал чорний 1,5–4,5%, метал кольоровий 0,2–0,3%, текстиль 4–7%, кістки 0,5–2%, скло 3–8%, шкіра, гума, взуття 1–4%, каміння, фаянс 1–3%, пластмаса 1,5–5%, пилове сміття (менше 15 мм) 7–18%, інше 1–3%. Тобто майже 50% – це цінні компоненти, які через відсутність роздільного збирання, служби з питань сортування та складування, утилізують без переробки. Протягом останніх років кількість твердих побутових відходів постійно збільшується, а склад їх змінюється. Слід зазначити, що більшість залишків споживання виробляється з матеріалів, що розкладаються дуже повільно або й не розкладаються зовсім (наприклад близько 20% упаковки – це дуже стійкий до розкладання поліетилен). Більше того, під час розкладання деяких матеріалів утворюються рідини та газу, небезпечні для довкілля та здоров'я людини.

Вимоги до організації процесу утворення та утилізації відходів закріплено у Законі України “Про відходи” [3], який визначає правові, організаційні та економічні засади діяльності, пов'язаної із запобіганням або зменшенням обсягів утворення відходів, їх збиранням, перевезенням, зберіганням, обробленням, утилізацією та видаленням, знешкодженням та захороненням, а також з недопущенням негативного впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини.

Утилізацію твердих відходів у м. Києві здійснюють дві організації: ВАТ “Київспецтранс” – захоронення відходів на полігоні № 5 в селі Великі Дмитровичі Обухівського району Київської області і на полігоні № 6 безпосередньо в місті, де складуються будівельні відходи; та спалювання відходів на заводі “Енергія” АЕК Київенерго”, який є одним з двох існуючих в Україні сміттєспалювальних заводів і має застаріле обладнання, що потребує реконструкції. Попереднє сортування ТПВ відсутнє як на полігоні № 5 ВАТ “Київспецтранс”, так і на заводі “Енергія” АЕК Київенерго”.

За 2006 рік відповідно до інформації, наданої ВАТ “Київспецтранс”, на полігонах № 5 та № 6 знешкоджено 304,38 тис. м³ відходів, а на заводі “Енергія” АЕК Київенерго” у 2007 році спалено майже 235,1 тис. тонн відходів.

Тривале накопичення твердих побутових відходів на звалищах призводить до виникнення непередбачуваних фізико-хімічних та біохімічних процесів, продуктами яких є чисельні токсичні хімічні сполуки в рідкому, твердому та газоподібному стані. Наслідком цього є забруднення ґрунтового покриву.

Велике навантаження на полігон ТПВ зумовлено такими чинниками: накопичення різних видів побутових відходів, що призводить до порушення санітарно-технічного стану відповідних місць їх складування; істотними недоліками в розробці нових та використанні існуючих технологій утилізації відходів; неефективними методами переробки первинної сировини; органічною складовою твердих побутових відходів, деревини, листя, гілок.

Так, на полігоні № 5 існує велика проблема, пов'язана з накопиченням великої кількості фільтрату, насиченим небезпечними речовинами. Скидати його в очисні каналізаційні мережі неможливо. З 1998 року на полігоні працює єдина в Україні установка з очищення фільтрату, робота якої базується на технології

мембранного фільтрування і нині, устаткування відпрацювало амортизаційний термін і окремі його вузли та агрегати потребують заміни або ремонту. 2007 року збудовано завод для переробки фільтрату, його робота базується на технології випаровування, за якого залишається до 5% токсичного осаду і 95% технічної рідини. Розпочата робота щодо впровадження інвестиційного проекту з вилучення полігонного газу (метану).

Вивезення відходів в м. Києві здійснюють 12 перевізників побутових відходів, зокрема – ТОВ “Селтік”, ВАТ “Київспецтранс”, ВАТ “Володар роз”, ТОВ “Екосервісгруп”, ТОВ “Грінко”, ТОВ “Альфатер”, ТОВ КАФ “Рекультивация”, КП АТП, філія “Завод “Енергія” АЕК Київенерго”, ТОВ ПЗП “Крамар-Вторресурси”, ЗАТ “Спецкомунтехніка”, “Утілсервіс”.

Для обмеження та запобігання негативному впливу на навколишнє природне середовище відходів, серед яких і ті, що мають ресурсну цінність, протягом минулого року виконувалася низка розпоряджень міської влади “Про заходи щодо збирання та утилізації окремих видів відходів”, “Про необхідність централізованого збору та утилізації відпрацьованої побутової, радіоелектронної та оргтехніки”, “Про впровадження технології переробки твердих будівельних відходів із подальшим використанням продуктів переробки в будівельному комплексі м. Києва”, але їх виявилось недостатньо для вирішення проблеми утилізації відходів у місті.

Також у м. Києві реалізується екологічна програма Київської міської державної адміністрації “Санітарна очистка м. Києва” та “Відходи виробництва та споживання у господарський обіг”, безпосереднім виконавцем якої є ТОВ “Київміськвторресурси”. Діяльність даного підприємства направлена на підвищення ефективності роботи з відходами як вторинною сировиною, зменшення їх негативного впливу на довкілля, збільшення використання відходів у виробництві, економії обсягів первинної сировини та енергоресурсів під час виготовлення готової продукції, що призведе до значного поліпшення екологічної ситуації, зменшення об’ємів відходів, які потребують видалення та, відповідно, зменшення затрат на їх вивезення.

Сьогодні у м. Києві функціонує 116 приймальних пунктів ТОВ “Київміськвторресурси” (починаючи з 2004 року створено 72 нових). Основними постачальниками вторинної сировини поряд з підприємствами є мешканці міста. Протягом 2006 року прийнято макулатури – 17132,74 тонн, склобою – 9101,34 тонн, ганчір’я – 267,12 тонн, полімерних відходів (пластмаса, поліетилен, ПЕТФ-пляшка) – 1324,88 тонн, відпрацьованих шин – 288,31 тонн, дерев’яних піддонів – 36,19 тонн.

Слід зазначити, що ТОВ “Київміськвторресурси” входить до складу Українського виробничо-екологічного об’єднання “Укрвторма”, до якого входять ще ряд організацій: ВАТ “ВЗП-2”, ЗАТ “Вторресурси № 3”, ТОВ “Промислово-заготівельне підприємство “Крамарвторресурси”, ВАТ “Вторес”, ТОВ “Профіт-центр”. Поряд з цим об’єднанням, збирання та переробку вторинної сировини здійснюють такі підприємства, як ВАТ “Грат”, СП “Роква”, МП “Роксана”, ТОВ “Галсана” та інші.

У світі відомо більше 20 способів знешкодження й утилізації ТПВ. По кожному з них існують десятки різновидів технологічних схем і типів споруд. Нові методи

переробки є енерго- і ресурсозберігаючими технологіями, які передбачають сортування на утильні компоненти – чорні та кольорові метали, папір, текстиль, синтетичну плівку, пластмасу, скло. Сортування забезпечує економічну доцільність способів і комплексну переробку ТПВ як за рахунок утилізації компонентів, тепла, газу, так і шляхом більш глибокої переробки органічної складової, що відсортувалася від загальної кількості. Саме відсутність сортування сміття і спричиняє перевантаження на полігон ТПВ, який розташований за межами міста і здійснює негативний вплив на довкілля.

Відповідно до Закону України “Про відходи” та Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Програми поводження з твердими побутовими відходами” [4] розробляється міська програма поводження з відходами, яка спрямована на розв’язання екологічних проблем міста, пов’язаних з твердими побутовими відходами.

Метою Програми є формування системи поводження з відходами на території міста і реалізація заходів щодо запобігання або зменшення обсягів утворення відходів та їх максимальної утилізації, яка допоможе забезпечити екологічно безпечне видалення відходів міста.

Концепція даної Програми передбачає: розроблення планів щодо забезпечення екологічно безпечного поводження з ТПВ, мінімізації їх утворення та утилізації; організація та забезпечення функціонування в місті системи роздільного збирання та сортування відходів як вторинної сировини; забезпечення своєчасного виявлення та екологічно безпечного поводження з відходами в несанкціонованих місцях; будівництво нових сміттєспалювальних та сміттєсортувальних станцій.

Слід зазначити, що в деяких містах України вже запропоновано стратегію поводження з відходами міст. Так, наприклад, концепція поводження з відходами що ґрунтується на швидкому сортуванні одразу після утворення ТПВ для відокремлення легкокорозивної органічної фракції, дозволить запобігти втраті цінності деяких вторинних ресурсів. Наступним етапом йде процес перетворення органіки в біогумус. Таким чином, під час реалізації такого підходу відбувається відмова від захоронення відходів, а кожен з їх компонентів у процесі переробки стає продуктом.

Існує думка, що стратегія поводження з ТПВ має включати такі етапи: попереднє сортування відходів населення у спеціалізовані контейнери в процесі збирання відходів; транспортування ТПВ з місць збирання до їх полігонів; тимчасове складування ТПВ на полігонах із завершальною стадією їх сортування; утилізація паперових, металевих, скляних та пластмасових відходів на спеціалізованих підприємствах, а також утилізація органічної та горючої частини відходів на сміттєпереробних заводах.

Такі методи переробки відходів міста, які базуються насамперед на сортуванні та виділенні вторинної сировини, доцільні не лише з екологічної точки зору, а й економічно вигідні – в результаті можна отримати кошти, необхідні для впровадження природоохоронних заходів.

Висновки з даного дослідження. Можна зробити висновок, що сьогодні основним способом видалення твердих побутових відходів міста є їх захоронення на міському полігоні та спалювання на заводі, що не відповідає санітарно-

екологічним вимогам. Тому необхідно впроваджувати заходи, пріоритетними серед яких будуть організація ефективної системи збирання та сортування сміття і вилучення вторинної сировини, про доцільність яких свідчить досвід інших країн.

Слід зважено підійти до вибору стратегії поводження з відходами і застосувати системний підхід, який буде базуватися на врахуванні технічних, економічних, соціальних заходів за обов'язкової організаційної підтримки територіальних громад. Все це в комплексі дозволить забезпечити мінімізацію кількості утворення відходів та допоможе максимально захистити довкілля, завдяки екологічно безпечним методам переробки відходів з найменшими економічними затратами.

Одним із шляхів вирішення цієї проблеми є налагодження ефективної системи збирання та сортування окремих видів відходів як вторинної сировини.

Перспективи подальших досліджень у даному напрямі. Надалі планується проведення дослідження результатів експерименту в м. Києві із налагоджування роботи щодо роздільного збирання відходів. Це дасть можливість вивчити найактуальнішу проблему сьогодення для міста: його засмічення та звернути увагу на шляхи зменшення навантаження на полігон твердих побутових відходів.

Список літератури

1. А/Рез/42/187: Звіт Міжнародної комісії з навколишнього середовища і розвитку. Генеральна Асамблея ООН. 96 пленарна сесія, 11 грудня 1987 р.
2. Постанова Верховної Ради України "Про основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки" // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38–39. – Ст. 248.
3. Закон України "Про відходи" // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36–37. – Ст. 242.
4. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Програми поводження з твердими побутовими відходами" // Офіційний вісник України. – 2004. – № 10. – Ст. 121.

СТРАТЕГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК НАУКОВА КАТЕГОРІЯ ТА ІНСТРУМЕНТ РОЗВИТКУ МІСТА

О. Гричонкова,

аспірант Національної академії державного управління при Президентові України

Постановка проблеми. Ефективне управління – це традиційна тема досліджень багатьох сфер науки, адже дієві способи та моделі управління забезпечують стабільний та передбачуваний розвиток, генерування таких ідей – гуманна наукова ціль та реальна суспільна потреба.

Проте створити алгоритм ефективного управління надзвичайно складно – керовані об'єкти різномірні, відрізняються й умови їх функціонування. До того ж всупереч усталеним науковим традиціям дедалі більше побутує думка про те, що ефективний менеджмент – це такий менеджмент, який прагне робити неможливе [2]. Сучасне динамічне життя, потреби людей, що не просто зростають,

а й стають якісно іншими, вимагають від науки пошуку нових рішень щодо традиційних проблем.

Новизною даного дослідження є спроба застосувати інтегральний міжгалузевий підхід до вирішення проблеми використання стратегічного управління як інструмента місцевого територіального розвитку. Місто як об'єкт управління – це точка перетину широкого спектра наук, як точних, так і гуманітарних. Тож застосування їх законів та методології для реалізації державних та місцевих інтересів, на нашу думку, є сучасним об'єктивним поглядом на проблему місцевого розвитку. Порівняння визначень стратегічного управління різними науками дасть можливість побачити всю глибину поняття, виявити особливості методу та поліпшити можливості його застосування.

Аналіз досліджень і публікацій. Стратегічне управління сьогодні визначено як дієвий метод державного та місцевого управління. Питанню стратегічного управління як дієвого управлінського методу присвячено роботи багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема І. Ансоффа, Х. Мінцберга, М. Портера, О. С. Виханського, В. М. Вакуленка, В. В. Мамонової, В. І. Нудельмана, Ю. П. Шарова, З. Є. Шершньової та інших. І фактично жоден з науковців не заперечує факту недосконалості цього методу як інструмента територіального розвитку, зазначаючи потребу у поглибленні та розробленні методології.

Водночас зазначимо, що стратегічне управління як категорія набуло свого відображення у величезній кількості наукових робіт різного наукового спрямування; кожна з наук додала до визначення свої особливості. Порівнявши визначення стратегічного управління та основних підходів до застосування цього інструмента, цікаво виявити ряд відмінностей, що дозволять визначити категорію більш точно.

Мета публікації: уточнити поняття стратегічне управління, визначити діапазон застосування наукової категорії в державному управлінні.

Ефективне управління розвитком території неможливе без застосування сучасних підходів, провідне місце серед яких належить стратегічному управлінню.

У вітчизняній та зарубіжній літературі існують різні підходи до визначення ролі та місця стратегічного управління в адміністративному менеджменті. Відрізняються також і визначення самого стратегічного управління.

Одним з найпоширеніших визначень стратегічного управління є діяльність з управління, пов'язана з постановкою цілей і завдань організації та підтриманням ряду взаємовідносин між нею та оточенням, що надає можливості їй досягти своїх цілей, відповідає її внутрішнім можливостям та дає змогу залишитися сприйнятливою до зовнішніх запитів [3]. Більш ширше визначення трактує стратегічне управління як адаптивний процес, за допомогою якого здійснюється регулярне розроблення та корекція системи формалізованих планів, перегляд змісту заходів щодо їх виконання на основі безперервного контролю та оцінювання змін, що відбуваються зовні та всередині керованого об'єкта. За цим визначенням стратегічне планування охоплює систему довго-, середньо- та короткострокових планів, проектів і програм, однак головний змістовий наголос при цьому робиться на довгострокових цілях та стратегіях їх досягнення [5].

Також стратегічне управління визначається як особливий вид управління організацією, щодо орієнтує її діяльність на встановлення постійного зв'язку із зовнішнім оточенням і на внесення своєчасних змін для закріплення здатності до ефективного виконання місії в довгостроковій перспективі. Стратегічне управління поєднує стратегічне планування, реалізацію стратегії та стратегічний контроль [4].

Ознак суспільності поняттю додає визначення, за яким стратегічне управління – це таке управління, що опирається на людський потенціал як основу організації, орієнтує виробничу діяльність на запити споживачів, гнучко реагує й проводить своєчасні зміни в організації та діяльності, що відповідають потребам з боку оточення й дозволяють домагатися конкурентних переваг, що в сукупності дає можливість організації виживати та розвиватися в довгостроковій перспективі, досягаючи при цьому своїх цілей.

Існує ще цілий ряд визначень, які роблять наголос на тих чи інших аспектах та особливостях стратегічного управління або його відмінності від „звичайного” управління. Порівнюючи приведені визначення, зазначимо, що стратегічне управління в них визначене як гнучка, логічна форма управління, яка реально розрахована на перспективу та передбачає функцію планування. Відмінним у визначеннях є діапазон застосування методу – від суто планувальних функцій до вибудови окремої політики. Варіативність рішень щодо стратегічного управління визначає поле діяльності місцевого керівника, даючи йому можливість залежно від ситуації визначати ступінь впливу стратегічного управління на прийняття управлінських рішень щодо розвитку міста.

На нашу думку, стратегічне управління можна визначити як зведення в стратегії діяльності до спільного знаменника трьох основних понять: мети розвитку, наявних ресурсів та політики поведінки. Залежно від об'єкта управління ці поняття набирають відповідних змістовних форм. Так, для стратегічного управління розвитком міста необхідно визначити бажаний рівень суспільного розвитку, об'єктивно оцінити ресурсні можливості громади (співвіднівши їх із зовнішнім середовищем) та визначити способи досягнення бажаного стану при наявних можливостях. Четвертим аспектом, що робить систему стратегічного управління найгнучкішим методом управління, є постійний контроль за відповідністю прогнозованих та дійсних результатів.

Процес стратегічного управління складається з трьох взаємодоповнюючих підсистем: аналізу, планування та реалізації засад перспективного розвитку. Загалом стратегією розвитку міста можна назвати змодельовану послідовність дій, які необхідні для досягнення визначеної місії. Уявлення громадян про бажане майбутнє свого міста мають бути враховані єдиною стратегією руху, основою якого є підготовка аналітичного огляду перспективних напрямів розвитку міста на основі комплексної характеристики його сучасного стану та ретроспективного розвитку, а також вироблення еталонного зразка міста з орієнтацією на майбутнє.

Основною складовою, базисом стратегічного управління є стратегічне планування. Основний зміст стратегічного плану становлять формулювання: головної мети розвитку міста на сучасному етапі; основних стратегічних напрямів досягнення головної мети; конкретних цілей у межах кожного стратегічного напрямку; конкретних заходів щодо реалізації обраних стратегій, які супроводжують

визначення індикаторів виконання намічених заходів, передбачуваних витрат, очікуваного ефекту й основних учасників реалізації заходів.

На відміну від колишніх зразків планування, що були насамперед директивним плануванням, стратегічний план є формою вираження внутрішньої мотивації міського співтовариства для досягнення бажаного майбутнього свого міста. Структура стратегічного плану покликана утримати міське співтовариство від популістських настроїв і налаштувати на реалістичність і об'єктивну оцінку наявних ресурсів розвитку міста. Стратегічне управління в кожен окремий момент фіксує, що організація має робити в сьогодні, щоб досягти поставлених цілей у майбутньому, виходячи з того, що оточення буде змінюватися й умови життя організації будуть змінюватися теж. Під час стратегічного управління якби здійснюється погляд з майбутнього в сьогодні, визначаються й здійснюються дії організації в цей час, що забезпечують їй певне майбутнє, а не виробляється план або опис того, що організація має робити в майбутньому. На противагу, під час нестратегічного керування складається план конкретних дій як у сьогодні, так і в майбутньому, що апріорі базується на тому, що чітко відомо кінцевий стан і оточення фактично не буде змінюватися.

Особливість стратегічного управління полягає у тому, що в ньому дуже мало рутинних процедур і дуже багато творчості, тобто дуже велика роль мистецтва. Теорія стратегічного управління не каже: „роби таким чином і ти досягнеш успіху”. Вона говорить, що, якщо робити певним чином, то можна досягти успіху. При цьому теорія стратегічного управління швидше описує те, без чого управління не може справитися зі своїми завданнями, ніж те, що гарантує їх вирішення [2].

Цей важливий момент підкреслює те, що навіть найбездоганніша в методологічному відношенні стратегія – ніщо, якщо вона розрахована на умовну теоретичну модель, не враховані особливості безпосереднього об'єкта управління. Це накладає велику відповідальність на місцевих керівників, які здебільшого є виконавцями засад таких стратегій. Їх адекватна оцінка та суб'єктивна критика цілком спроможна змінити бачення розвитку міста, навіть якщо воно найбільш об'єктивне в очах сторонніх експертів.

Крім того, стратегічне планування та стратегічна спрямованість політики, її реалізація мають супроводжуватися постійним удосконаленням організаційної структури управління містом, яка б відповідала поставленим цілям, розвитком форм самоорганізації громадян та якнайширшим їх залученням до процесу прийняття важливих для розвитку міста рішень. Лише за такої умови, а також при взаємодії з іншими суб'єктами розвитку (державою, регіональною владою, підприємницькими структурами) можна досягти успіху в реалізації стратегічних цілей економічного розвитку міста та підвищити рівень життя його мешканців [1].

Можливості стратегічного управління не безмежні. Існує ряд обмежень у використанні стратегічного управління, які вказують на те, що й цей тип управління, так само як і всі інші, не універсальний для будь-яких ситуацій і будь-яких завдань.

По-перше, стратегічне управління через свою сутність не дає, та й не може дати точної й детальної картини майбутнього. Вироблений у стратегічному управлінні опис бажаного майбутнього організації – це не детальний опис її

внутрішнього стану й положення в зовнішньому середовищі, а скоріше сукупність якісних побажань для того, у якому стані має перебувати організація в майбутньому.

По-друге, стратегічне управління може бути зведене до набору рутинних правил, процедур і схем: немає теорії, що пропонує, що і як робити під час вирішення певних завдань або ж у певних ситуаціях. Стратегічне управління – це, скоріше, певна філософія або ідеологія бізнесу й менеджменту, в тому числі і місцевого. І кожний окремих менеджер розуміє й реалізує стратегічне управління здебільшого по-своєму.

По-третє, потрібні величезні зусилля й значніші витрати часу й ресурсів для того, щоб в організації почав здійснюватися процес стратегічного управління. Потрібне введення й здійснення стратегічного планування, що докорінно відрізняється від розроблення довгострокових планів, обов'язкових до виконання в будь-яких умовах. Необхідно також створити служби, що здійснюють відстеження оточення й включення організації в середовище. Служби маркетингу, зв'язку із громадськістю тощо здобувають виняткову значимість і вимагають істотних додаткових витрат.

По-четверте, значно підсилюються негативні наслідки помилок стратегічного передбачення. В економічному сенсі, в умовах, коли в стислий термін створюються зовсім нові продукти, кардинально змінюються напрями вкладень, коли зненацька виникають нові можливості для бізнесу й на очах зникають можливості, що існували багато років, ціна розплати за невірне передбачення й відповідно за помилки стратегічного вибору стає найчастіше фатальною для організації. У територіальному вимірі це означає, що буде марно втрачено час і віддалено досягнення бажаного суспільного стану на території.

По-п'яте, під час здійснення стратегічного управління найчастіше основний наголос роблять на стратегічному плануванні. Однак цього недостатньо, тому що стратегічний план не забезпечує його обов'язкового успішного виконання. Насправді найважливішою складовою стратегічного управління є реалізація стратегічного плану. А це припускає насамперед створення організаційної культури, що дозволяє реалізувати стратегію, створення систем мотивування й організації праці, досягнення певної гнучкості в організації тощо. Водночас процес виконання робить активний зворотний вплив на планування, що ще більше підсилює значимість фази виконання. Тому організація в принципі не зможе перейти до стратегічного управління, якщо в ній створено нехай навіть і дуже гарну підсистему стратегічного планування, але водночас немає передумов або можливостей для виконання стратегії.

Висновки. Отже, стратегічне управління – неоднозначна наукова категорія. Існують реальні відмінності у визначенні самого поняття та методиці його використання на практиці. Проте незаперечним є факт, що цей інструмент управління дієвий, і, незважаючи на відсутність чітких методологічних засад щодо його використання, правильне розуміння суті поняття дає можливість поліпшити управлінський процес, вивести його на якісно інший рівень. За умов управління містом як специфічним об'єктом стратегічне управління цілком спроможне стати

найуніверсальнішим та найефективнішим методом подолання стійких негативних процесів суспільного розвитку в містах України.

Список літератури

1. Вакуленко В. М., Мамонова В. В., Шаров Ю. П. Стратегічне планування на місцевому та регіональному рівнях : навч. посіб. – Ужгород : Патент, 2004. – 198 с.
2. Виханский О. С. Стратегическое управление: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Гардарики, 2000. – 296 с.
3. Державне управління: навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко; За ред. А. Ф. Мельник. – 2-ге, випр. і доп. – К. : Знання, 2004. – 342 с.
4. Управління суспільним розвитком : словник-довідник / За заг. ред. А. М. Михненко, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во НАДУ. – 2006. – 248 с., с. 139.
5. Шершньова З. Є. Стратегічне управління: підручник. – К. : КНЕУ, 2004. – 699 с.

СТРАХУВАННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИРОДНО-ТЕХНОГЕННОЇ БЕЗПЕКИ МІСТ

Г. Іщенко,

здобувач Національної академії державного управління при Президентіві України

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Діючий механізм регулювання природно-техногенної безпеки не є ефективним. Про це свідчить статистика надзвичайних ситуацій (НС) за останні роки, швидкість реагування на НС, кількість загиблих і постраждалих. Підсистема попередження виникнення НС повинна стати пріоритетною, що вимагає значного вдосконалення основних механізмів. Відповідно до принципу «забруднювач платить» важливо перерозподілити ризики між потенційно небезпечними об'єктами, органами державної влади та місцевого самоврядування. Це можливо через запровадження системи екологічного страхування. Добровільне екологічне страхування вже запроваджено через діючі страхові компанії, як, наприклад, страхування житлових будинків, будинків та споруд суб'єктів господарювання на випадок виникнення стихійних лих та ін. ситуацій. Таке страхування поки що не отримало широкого поширення через ряд об'єктивних та суб'єктивних причин. Це, по-перше, складність оцінки імовірності виникнення НС та збитків від них; по-друге, недостатність розвитку ринку страхових послуг в країні; по-третє, неможливість сплати страхових внесків значною кількістю підприємницьких структур, що є потенційно небезпечними об'єктами. У цій ситуації виважена державна політика є обов'язковою умовою розвитку страхування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Теоретичні підходи до розробки методики, етапів запровадження екологічного страхування почали розроблятися ще на початку 90-х років ХХ ст. [1],

[2]. Це були як вітчизняні розробки, так і вивчення досвіду європейських країн та США, де цей вид страхування використовується декілька десятиліть. Загальні положення екологічного страхування, особливості розвитку ринку страхових послуг містять роботи Артеменка А.П., Василевського А.Т.[2], [5]. В Україні вже розпочато процес запровадження обов'язкового екологічного страхування [6], яке повинно проводитись для оператора ядерної установки за шкоду, яка може бути заподіяна внаслідок ядерного інциденту, суб'єктів господарювання за шкоду, що може бути заподіяно пожежами та аваріями на об'єктах підвищеної небезпеки, включаючи пожежовибухонебезпечні об'єкти та об'єкти, господарська діяльність на яких може призвести до аварій екологічного та санітарно-епідеміологічного характеру, експортера та особи, яка відповідає за утилізацію (видалення) небезпечних відходів, щодо відшкодування шкоди, яку може бути заподіяно здоров'ю людини, власності та навколишньому природному середовищу під час транскордонного перевезення та утилізації (видалення) небезпечних відходів та ін.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми. У попередніх дослідженнях не було розроблено загальну схему організації страхування в країні та не визначено органи влади та місцевого самоврядування, які організують, контролюють процес обов'язкового екологічного страхування. Недостатньо розробленим є механізм запровадження екологічного страхування.

Метою дослідження є обґрунтування необхідності запровадження та розробка загальної схеми екологічного страхування відповідальності як інструменту регулювання природно-техногенної безпеки території. Для досягнення поставленої мети було поставлено та вирішено наступні завдання:

- обґрунтовано необхідність запровадження екологічного страхування відповідальності як інструменту регулювання природно-техногенної безпеки, виявлено переваги для підприємств-об'єктів підвищеної небезпеки, держави, територіальних органів державної влади та місцевого самоврядування;

- розроблено загальну схему екологічного страхування, а саме пропонувану систему фондів страхування, особливості формування та використання коштів;

- визначено заходи з підготовки запровадження екологічного страхування в управлінську практику.

Виклад основного матеріалу. Екологічне страхування ми розглядаємо різновид страхування цивільної відповідальності власників або користувачів об'єктів підвищеної небезпеки у зв'язку з імовірним аварійним забрудненням ними довкілля та спричиненням шкоди життєво важливим інтересам третіх осіб, який передбачає компенсацію збитків потерпілим.

Запровадження обов'язкового екологічного страхування дозволить покращити рівень фінансування заходів щодо запобігання та ліквідації наслідків НС та стане стимулом розвитку страхової системи в цілому. Переваги для держави у запровадженні та розвитку екологічного страхування полягає в тому, що резерви держави перестають бути єдиним джерелом покриття збитків та катастрофами за шкоду, завдану життю та здоров'ю громадян, майну юридичних і фізичних осіб, стану довкілля тощо. При цьому зменшується тиск як на державний, так і на місцеві бюджети, посилюється відповідальність суб'єктів господарювання на за можливі негативні наслідки їх діяльності. Зацікавленість підприємств у цьому

виді страхування проявляється у тому, що у разі виникнення НС, підприємства, що є об'єктами підвищеної небезпеки, не в змозі відшкодувати збитки постраждалим та покрити свої втрати. Інтерес населення полягає у забезпеченні відносного збереження умов життєдіяльності та здоров'я людей.

Відповідно до законодавства власні кошти підприємств, установ та організацій усіх форм власності, що потерпіли від надзвичайних ситуацій, вже визнані джерелом фінансування заходів із запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій та їх наслідків [7], але для підприємств не створено ефективного механізму, який би зацікавив власників та керівників виділяти кошти на заходи. Вважаємо за доцільне використати у страхуванні ще один механізм, що працює неефективно – регіональний резерв фінансових ресурсів. Цей резерв може виступити одночасно як регіональний фонд або пул – основне джерело фінансування НС об'єктового чи місцевого рівня. Наповнення такого фонду повинно здійснюватись переважно за рахунок страхових внесків підприємств, що працюють у регіоні. Для додаткового забезпечення страхових зобов'язань з відповідних місцевих бюджетів також повинні регулярно перераховуватись кошти.

Про створення спеціальних регіональних страхових фондів у своїх дослідженнях говорять ряд науковців [4, с. 8], [8, с. 14]. Ця форма за основними принципами накопичення коштів є страховим фондом, але при цьому повинна мати гарантії та підтримку з боку регіональних органів державної влади, що має бути закріпленими у законі та підзаконних актах. Щодо джерел сплати страхових внесків, то можливі наступні варіанти: за рахунок частини платежів за забруднення навколишнього природного середовища, з територіального екологічного фонду, в рахунок собівартості продукції. Перші два варіанти мають певний позитив у тому, що вони сприяють раціональному використанню природних ресурсів, використанню втор сировини та загалом екологізації економіки країни. Але при цьому не оцінюється рівень потенційної небезпеки об'єкту та імовірність виникнення НС, отже страхові внески можуть перетворитись на ще один податок та знизять зацікавленість у його сплаті. Серед переваг уплати із собівартості можна назвати наступні: 1) дотримання принципу плати за додатковий ризик, який полягає у тому, що товар, вироблений на потенційно небезпечному підприємстві, коштує дорожче, ніж аналогічний, вироблений на підприємстві з нижчим рівнем ризику; 2) обсяг сплачених податків у державний та місцеві бюджети при цьому не зменшується.

Розмір страхових внесків підприємств – найбільш суперечливе і складне питання в організації страхування. Вихідними даними для розрахунку внесків повинні бути: перелік небезпечних об'єктів, рівень ризику виникнення НС, статистичні дані щодо збитків від НС по місту за попередній період (2000-2007 рр.), прогноз щодо імовірності виникнення НС на найближчу перспективу. Мінімальний розмір регіонального страхового фонду повинен відповідати максимальному значенню збитків внаслідок НС за весь період ведення статистики від НС з урахуванням рівня інфляції за цей період. Але бажано, щоб фінансові ресурси дозволяли ліквідувати наслідки найбільш масштабних НС регіонального рівня, що можуть виникнути у місті.

Величина страхового внеску для конкретного підприємства залежить від страхового поля регіону. Чим більше потенційно-небезпечних об'єктів буде застраховано, тим меншим може бути страховий внесок. Сприятливим фактором для зниження розміру внеску є можливість розгляду державних та місцевих фінансів як стабілізаційного фонду на випадок виникнення масштабних НС або великої кількості страхових випадків. Участь місцевих бюджетів у екологічному страхуванні може здійснюватись за наступними моделями: 1) кошти місцевого бюджету є одним із джерел формування страхового фонду та вносяться в нього регулярно, як і внески підприємств; 2) кошти місцевого бюджету використовуються як стабілізаційний фонд та використовуються за умов недостатнього обсягу коштів страхового фонду. У будь-якому випадку органи місцевого самоврядування повинні бути залучені до процесу екологічного страхування та бути зацікавленими у зниженні рівня природно-техногенної безпеки.

Зрозуміло, що за умови виникнення НС загальнодержавного рівня з регіонального фонду відшкодовується лише певна частина збитків, решта – з загальнонаціонального (рис. 1).

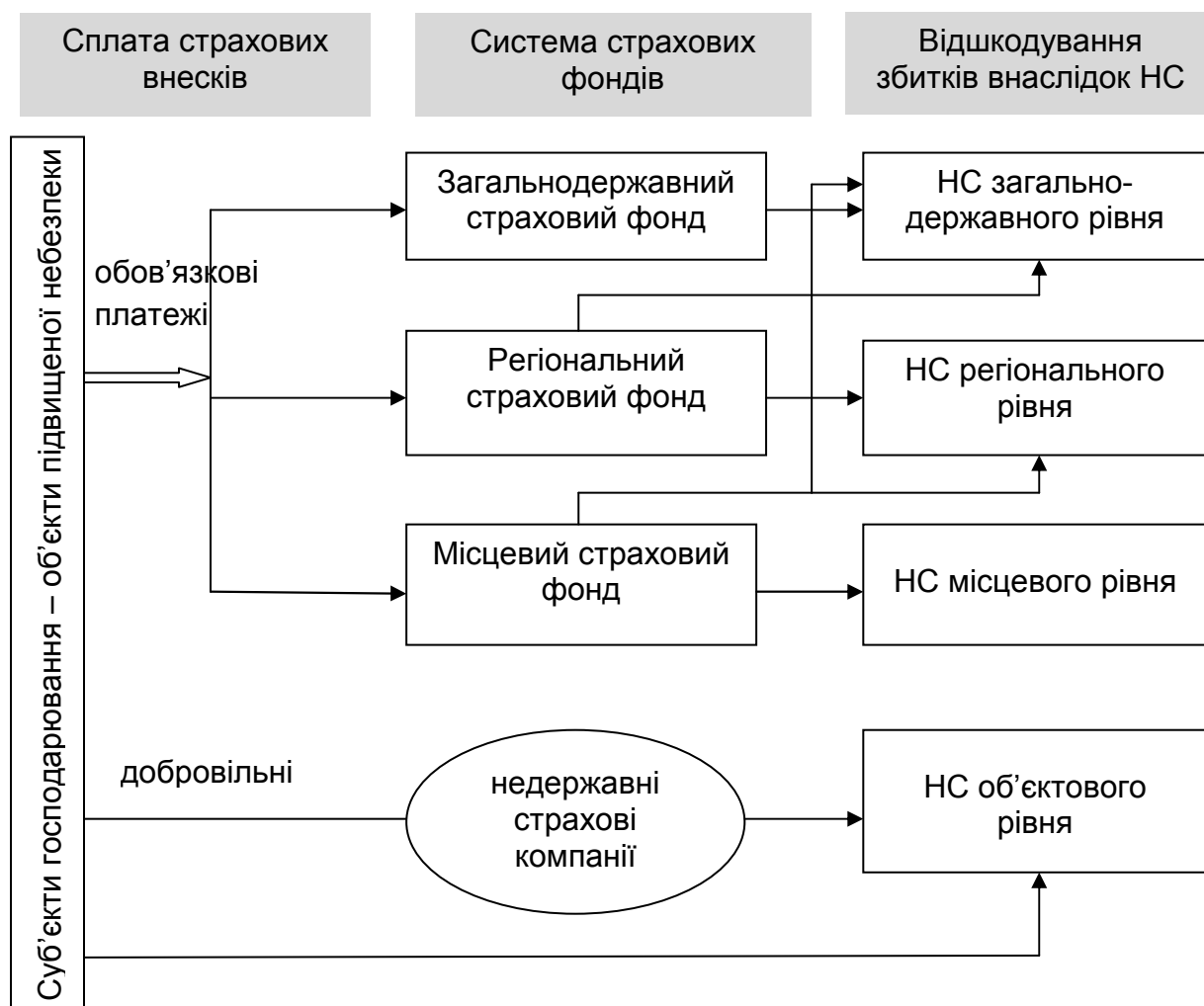


Рис. 1. Пропонована схема організації екологічного страхування¹

¹Розроблено автором

Обов'язкові страхові платежі повинні розподілятися між страховими фондами трьох рівнів: загальнодержавним, регіональним та місцевим у визначеній законом пропорції, що залежить від середньої частоти виникнення НС різного рівня та їх масштабів. У цій же пропорції здійснюються виплати з фонду страхування у випадку виникнення НС. У страхові фонди всіх трьох рівнів здійснюють платежі лише підприємства найвищого рівня небезпеки, тобто ті, на яких існує імовірність виникнення НС загальнодержавного рівня. Інформація про рівень небезпеки та можливі масштаби НС є наявною у МНС України.

Обов'язковому страхуванню повинна підлягати відповідальність перед третіми особами, але не збитки, що має саме підприємство. Таким чином, НС об'єктового рівня фінансується за рахунок власних коштів підприємств, установ та організацій, на території яких виникла надзвичайна ситуація. Керівництво підприємства приймає рішення або про самострахування – покриття витрат, пов'язаних з ліквідацією надзвичайної ситуації, за рахунок страхового фонду підприємства, що передбачає фінансову стійкість, наявність великих обсягів грошових резервів, або страхування у недержавних страхових компаніях, що займаються страхуванням і інших ризиків, крім екологічних. Їх послугами можуть користуватись ті підприємства, методика обрахунку ризику для яких вже нароблена, або вже є практичний досвід страхування, ця форма страхування більше орієнтована на перспективу, оскільки передбачає певний рівень розвитку ринку страхових послуг.

Залежно від рівня НС кошти на ліквідацію наслідків направляються:

- для НС загальнодержавного рівня: з загальнодержавного, регіонального та місцевого страхових фондів, а також за рахунок коштів підприємства;
- для НС регіонального рівня: з регіонального та місцевого страхових фондів, а також за рахунок коштів підприємства;
- для НС місцевого рівня: з місцевого страхового фонду, а також за рахунок коштів підприємства;
- для НС об'єктового рівня за рахунок коштів підприємства та страхових виплат недержавних страхових фондів.

Відшкодування збитків внаслідок виникнення НС не може перевищувати власне розмір прямих збитків, заподіяних третім особам унаслідок аварійного забруднення довкілля, та ліміт відповідальності страховика у разі його встановлення у договорі страхування. Виплата страхового відшкодування проводиться після оформлення документів, які підтверджують факт настання страхового випадку та розмір шкоди. Відшкодуванню при екологічному страхуванні не підлягає шкода, яка пов'язана з генетичними наслідками, зумовленими аварійним забрудненням довкілля; заподіяна майну, життю та здоров'ю осіб, які працюють у страхувальника.

Ми погоджуємось, що необхідно стимулювати підприємства, на яких вчасно проводяться запобіжні заходи та певний період не виникали НС [3]. Розмір страхового внеску повинен зменшуватись якщо протягом 3 років виплати страхового відшкодування не здійснювалися на 10% – упродовж наступних 2 років страхування; 15% – 3 років страхування; 20% – 4 років страхування; 25% – упродовж наступного періоду страхування. Якщо ж з регіонального страхового

фонду здійснювались виплати страховий внесок із наступного року страхування сплачується у повному розмірі.

Через складність прогнозування виникнення надзвичайних ситуацій у фондах страхування різних рівнів можуть бути тимчасово вільні кошти. Їх використання повинно мати превентивний характер, а саме вони повинні спрямовуватись на заходи з попередження виникнення НС. Також можливо частину коштів інвестувати, наприклад, у державні цінні папери тощо. Особливості формування, збереження та примноження коштів державних страхових фондів повинні додатково розроблятися та затверджуватись відповідними підзаконними актами.

Запровадження екологічного страхування має потрійний ефект. Економічний ефект проявляється у стабілізації фінансової ситуації, розвитку страхових послуг, підвищення інвестиційної привабливості, зменшення незапланованих видатків державного бюджету. Екологічний ефект полягає у стабілізації екологічної ситуації в містах за рахунок вчасної ліквідації наслідків НС, розвиток ринку екологічних товарів. Соціальний ефект формується за рахунок забезпечення соціальних виплат у випадках виникнення НС та зростання рівня зайнятості населення.

Запропонована система екологічного страхування порівняно з іншими [3], [4], [8] має перевагу у тому, що не потребує значних організаційних змін та змін у нормативно-правовій базі. Немає необхідності створення нових органів управління, а лише перейменування окремих структур та коригування їхніх функцій та завдань. Запровадження екологічного страхування сприяє розвитку інших інструментів державного регулювання природно-техногенної безпеки, а саме декларування, ліцензування діяльності потенційно небезпечних об'єктів, вдосконалення моніторингу стану природно-техногенної безпеки регіонів.

Запровадження обов'язкового страхування відповідальності за спричинені збитки внаслідок НС потребує підготовчої роботи та відповідно ряду кроків: 1) визначення страхового поля для регіонів країни, а саме створення зведеного реєстру небезпечних об'єктів, тому числі для забезпечення своєчасного декларування та запровадження ліцензування небезпечних видів господарської діяльності; 2) внесення змін у нормативно-правову базу в частинах страхування відповідальності за нанесення збитків третім особам; 3) державне стимулювання розвитку ринку страхових послуг; 4) розробка методики розрахунку величини страхових тарифів для обов'язкового екологічного страхування, що за своїм підходом значно відрізняється від традиційних актуарних розрахунків; 5) забезпечення своєчасного декларування безпеки промислових об'єктів і ліцензування діяльності потенційно небезпечних виробничих об'єктів; 6) визначення першочергових завдань щодо підвищення рівня природно-техногенної безпеки у регіонах країни, які можуть бути профінансовані за рахунок тимчасово вільних коштів страхових фондів різних рівнів.

Висновки. Необхідність запровадження обов'язкового екологічного страхування полягає у покращенні рівня фінансування заходів щодо запобігання та ліквідації наслідків НС, зменшення тиску як на державний, так і на місцеві бюджети, посилення відповідальності суб'єктів господарювання за можливі негативні наслідки їх діяльності, стимулювання проведення превентивних заходів на об'єктах підвищеної небезпеки. 2. Система екологічного страхування

передбачає створення страхових фондів трьох рівнів: загальнодержавного, регіональних та місцевих. Визначено порядок формування страхових фондів, згідно якого обов'язкові страхові платежі повинні розподілятися між страховими фондами трьох рівнів у визначеній законом пропорції, що залежить від середньої частоти виникнення НС різного рівня та їх масштабів. Залежно від рівня потенційної небезпеки об'єкта визначається обсяг страхових внесків та перелік фондів, у які ці внески направляються. 3. Механізм запровадження екологічного страхування повинен включати наступні види підготовчих робіт: визначення страхового поля, внесення змін у нормативно-правову базу в частинах страхування відповідальності за нанесення збитків третім особам, внесення змін у нормативно-правову базу в частинах страхування відповідальності за нанесення збитків третім особам; державне стимулювання розвитку ринку страхових послуг; розробку методики розрахунку величини страхових тарифів для обов'язкового екологічного страхування; забезпечення своєчасного декларування безпеки промислових об'єктів і ліцензування діяльності потенційно небезпечних виробничих об'єктів.

Перспективи подальших досліджень. Запровадження обов'язкового екологічного страхування передбачає розробку методики розрахунку страхових тарифів, що потребує проведення розрахунків імовірності виникнення НС різного масштабу для всіх регіонів країни.

Список літератури

1. *Абалкина И.Л.* Страхование экологических рисков (из практики США) / И.Л. Абалкина – М.: ИНФРА, 1998. – 88 с.
2. *Артеменко А. П.* Проблемы экологического страхования / А.П. Артеменко – Луганск: Из-во «ИМТ», 2002. – 256 с.
3. *Базилевич В.Д.* Страхова справа / В.Д. Базилевич, К.С. Базилевич. – К. : Знання, 2006. — 351 с.
4. *Бридун Є.В.* Моделювання системи компенсації еколого-економічних збитків: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.03.02 «Розміщення продуктивних сил і регіональна економіка» / Є.В. Бридун. – К., 2002. – 20 с.
5. *Василевский А. Т.* Проблемы становления рынка экологического страхования / Василевский А.Т. – Одесса: из-во «Доля», 2000.- 267 с.
6. Закон України «Про страхування» від 07.03.1996 № 85/96-ВР // Відомості Верховної ради. – 1996. - № 18. – Ст. 78.
7. Постанова Кабінету Міністрів «Про порядок фінансування робіт із запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій та їх наслідків» від 4 лютого 1999 р. № 140. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
8. *Сааджан І.А.* Страхування в системі економічного механізму забезпечення екологічної безпеки: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.08.01 «Розміщення продуктивних сил і регіональна економіка» / І.А. Сааджан. – Одеса, 2002. – 19 с.

УПРАВЛІННЯ БЛАГОУСТРОЄМ МІСТА

А. Гранат,

аспірант Національної академії державного управління при Президентові України

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими і практичними завданнями. В умовах загострення фінансової кризи в Україні та світі особливого значення набувають питання підвищення якості управління в цілому та окремих його ланок зокрема, оскільки це має зменшити негативний вплив кризових явищ та забезпечити більш високу якість використання наявних ресурсів. Одним з ключових питань міського господарства є забезпечення належного управління сферою благоустрою. Змін в зовнішньому середовищі, перегляд принципів господарювання і методів управління обумовлює необхідність удосконалення організаційно-економічного механізму управління сферою благоустрою, зокрема – забезпечення її адаптації до сучасних умов господарювання на основі застосування нових підходів і методів.

Слід зазначити, що система управління благоустроєм, яка існує в країні на сьогодні, сформувалася ще за часів СРСР. Тоді благоустроєм населених пунктів займалися на загальносоюзному, республіканському та місцевому рівнях, існувала певна нормативно-правова база. Але благоустрій практично не відділяли від комунального господарства в цілому, а більшість нормативних актів регулювала лише такі моменти, як адміністративні порушення або заохочення за досягнення певних результатів. Певні зміни відбулися лише з прийняттям у 2005 р. Закону України “Про благоустрій населених пунктів”. Водночас сьогодні в Україні все ще немає чіткої соціальної і правової концепції розвитку благоустрою населених пунктів та єдиних підходів до організації системи управління цією сферою [7, 15].

Недостатня дослідженість питань підвищення ефективності управління сферою благоустрою населених пунктів, брак належної уваги відповідних органів місцевої влади до вирішення багатьох повсякденних проблем, пов'язаних з функціонуванням цієї сфери, нерідко гальмують розвиток цієї складової міського господарства. Можна говорити і про формування тенденції зростання кількості правопорушень у сфері благоустрою, що пояснюється багатьма факторами, насамперед, відсутністю належного контролю, повільною розбудовою державних і громадських інститутів профілактики.

Існуючий організаційно-економічний механізм господарювання в сфері благоустрою, ще зберігає багато елементів, властивих йому при планово-централізованому управлінні, що в значній мірі стримує його розвиток. Досить очевидною видається необхідність його вдосконалення з метою інтенсифікації платних послуг і зростання соціально-економічної ефективності обслуговування населення та юридичних осіб, застосування досягнень сучасного науково-технічного прогресу. Такі зміни видаються можливими лише за переорієнтації діяльності в сфері благоустрою на принципи самофінансування і комерційного розрахунку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Стан досліджень питань управління

сферою благоустрою в Україні ще не відповідає вимогам сучасності. На сьогоднішній день можна виділити лише поодинокі наукові публікації на цю тематику таких фахівців, як Ігнатенко О.П., Котик З.О., Пряхін Є.В., Тітяєв В. І., Юр'єва Т.П.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття. На сьогоднішній день низка питань теоретичного та методологічного характеру щодо вдосконалення та підвищення ефективності функціонування системи управління благоустроєм міста вимагають поглибленого дослідження. На невисокому рівні залишається розробка питань щодо оцінки якості управління, взаємодії між комунальними та приватними підприємствами, між управляючими структурами та надавачами послуг.

Формування мети або цілей статті (постанова завдання). Метою даної статті є дослідження основних принципів та спектрів побудови ефективної системи управління сферою благоустрою на рівні міста. В роботі планується визначити основні засади такої системи, сутність відносин, що виникають у сфері благоустрою, особливості взаємодії між органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, самоорганізації населення і громадськими організаціями при вирішенні питань, пов'язаних з благоустроєм населених пунктів, та підходи до оцінки ефективності функціонування діючої системи.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Управління системою благоустрою міста є невід'ємною складовою загального механізму муніципального управління. Тому, для розуміння особливостей організації системи управління благоустроєм, слід пригадати, що представляє собою муніципальне управління в цілому і які на нього покладені функції.

Муніципальне управління являє собою систему цілеспрямованого впливу на керовані об'єкти: організації, підприємства, населення, що територіально розташовані в даному муніципальному утворенні, засновану на пізнанні й правильному застосуванні законів економічного розвитку з метою забезпечення адекватного процесу життєдіяльності суспільства в процесі відтворення [4, 12].

Сутність муніципального управління проявляється в його функціях, які прийнято розділяти на загальні, властиві всім рівням управління, і специфічні, які враховують особливості конкретного рівня управління, специфіку напряму управління на конкретний керований об'єкт.

З позицій різних шкіл менеджменту сукупність загальних функцій визначається як: "...планування, організація, мотивація й контроль" [5, 38]. Загальні функції управління виступають невід'ємною складовою муніципального управління сферою благоустрою і вирішують найбільш принципові питання й проблеми, що мають загальний для цього сектора й населення муніципального утворення характер.

До специфічних функцій муніципального управління сферою благоустрою можна віднести безпосереднє управління конкретним підприємством, групою підприємств однорідної спрямованості. Специфіка функцій муніципального управління сферою благоустрою визначає набір факторів, що впливають на дану сферу: економічних, виробничих, соціальних, географічних, демографічних.

Специфічні функції управління можуть реалізовуватися у вигляді створення різних відділів у муніципальному утворенні або у вигляді одного відділу з безліччю фахівців у різних секторах сфери благоустрою. Можлива типова структура управління даної сферою міського господарства на муніципальному рівні представлена нижче (рис. 1).

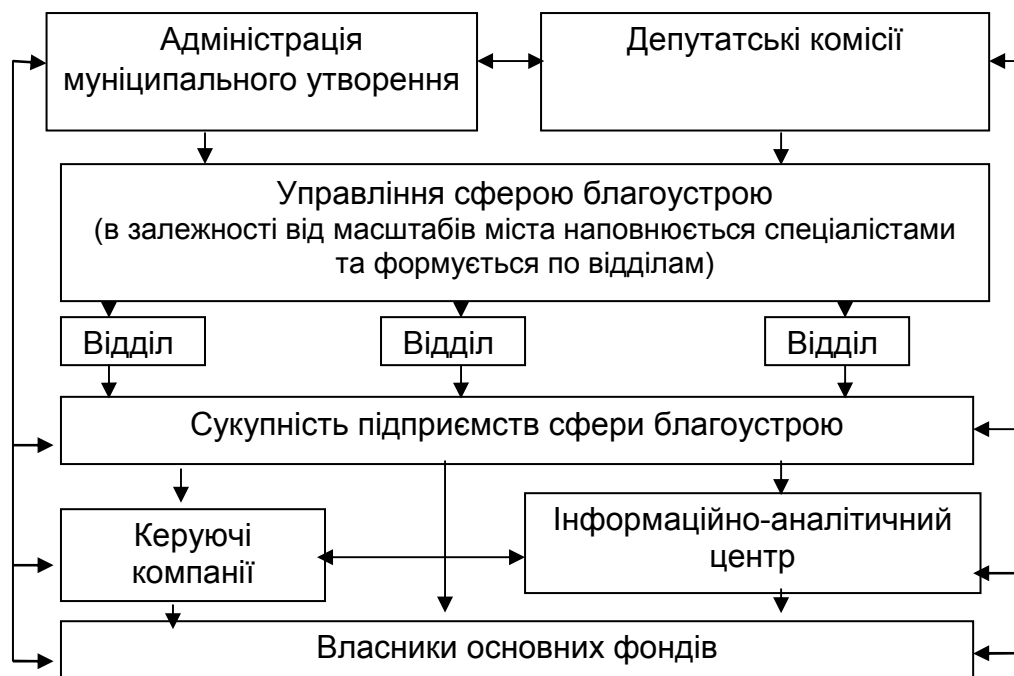


Рис. 1. Структура управління сферою благоустрою на муніципальному рівні

З точки зору організації управління благоустроєм, цей сектор видається досить складним. Адже, управління процесом надання послуг повинне враховувати життєвий цикл їхнього виробництва й споживання, доступність одержання послуги, репутацію (імідж) суб'єкта господарювання, на якого покладено надання відповідних послуг. Тим більше, що в організаційному плані послуги надаються державними і приватними підприємствами, а також організаціями і установами, для яких ця діяльність не є профільною. Тому сучасна організація благоустрою будується на сполученні активного муніципального господарювання із приватнопідприємницькою ініціативою в секторі благоустрою міста [3., 71].

Механізм управління благоустроєм, як правило, розглядається як система управлінського впливу на економічні відносини між суб'єктами управління, що ведуть цілеспрямовану діяльність по управлінню організацією на основі різних методів [6, 68]. Основне завдання муніципального управління - формування такого механізму управління в сфері благоустрою, який дозволяє ефективно функціонувати в постійно мінливих умовах ринкового середовища. Система управління благоустроєм являє собою єдиний механізм, кожний елемент якого виконує призначену йому функцію, взаємопов'язану з функціями інших елементів. Типова структура механізму муніципального управління сферою благоустрою представлена нижче (рис. 2).

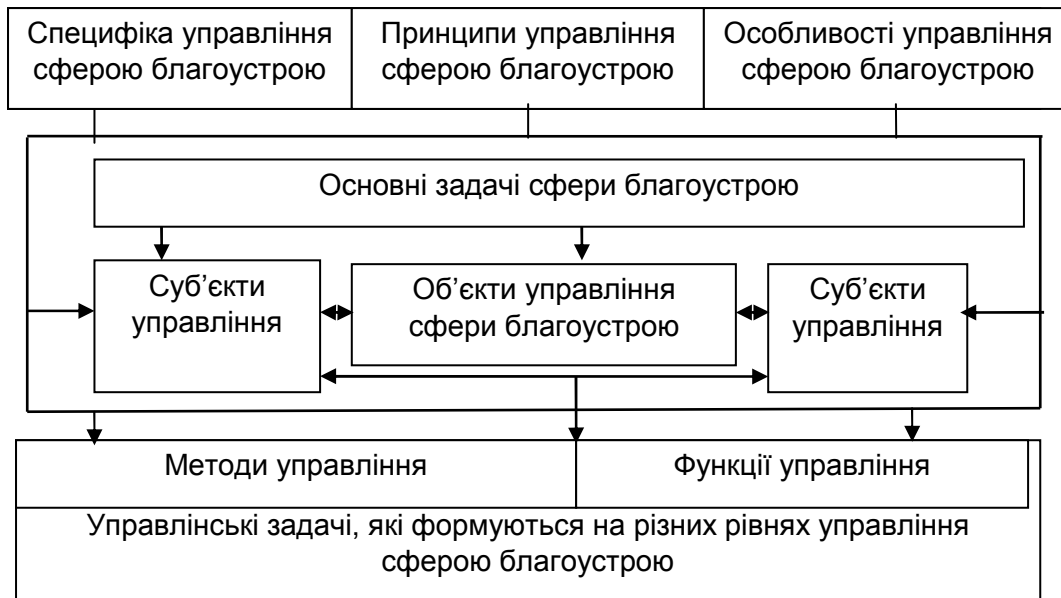


Рис. 2. Структура механізму муніципального управління сферою благоустрою

Механізм управління благоустроєм, як правило, розглядається як система управлінського впливу на економічні відносини між суб'єктами управління, що ведуть цілеспрямовану діяльність по управлінню організацією на основі різних методів [6, 68]. Основне завдання муніципального управління - формування такого механізму управління в сфері благоустрою, який дозволяє ефективно функціонувати в постійно мінливих умовах ринкового середовища. Система управління благоустроєм являє собою єдиний механізм, кожний елемент якого виконує призначену йому функцію, взаємопов'язану з функціями інших елементів. Типова структура механізму муніципального управління сферою благоустрою представлена нижче (рис. 3).

До структури механізму управління сферою благоустрою на муніципальному рівні прийнято відносити формування ефективних взаємозв'язків між суб'єктами й об'єктами на рівні муніципалітету, а також розуміння сутності економічних відносин учасників крізь призму взаємодії й реалізації економічних потреб і інтересів територіальної громади [8, 50].

Суб'єктами у сфері благоустрою населених пунктів є органи державної влади та органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, органи самоорганізації населення, громадяни.

До об'єктів благоустрою населених пунктів належать: території загального користування (парки (гідропарки, лугопарки, лісопарки, парки культури та відпочинку, парки - пам'ятки садово-паркового мистецтва, спортивні, дитячі, історичні, національні, меморіальні та інші), рекреаційні зони, сади, сквери та майданчики; пам'ятки культурної та історичної спадщини; майдани, площі, бульвари, проспекти; вулиці, дороги, провулки, узвози, проїзди, пішохідні та велосипедні доріжки; пляжі; кладовища; інші території загального користування); прибудинкові території; території будівель та споруд інженерного захисту територій; території підприємств, установ, організацій та закріплені за ними

території на умовах договору. Крім того, до об'єктів благоустрою можуть належати також інші території в межах населеного пункту.

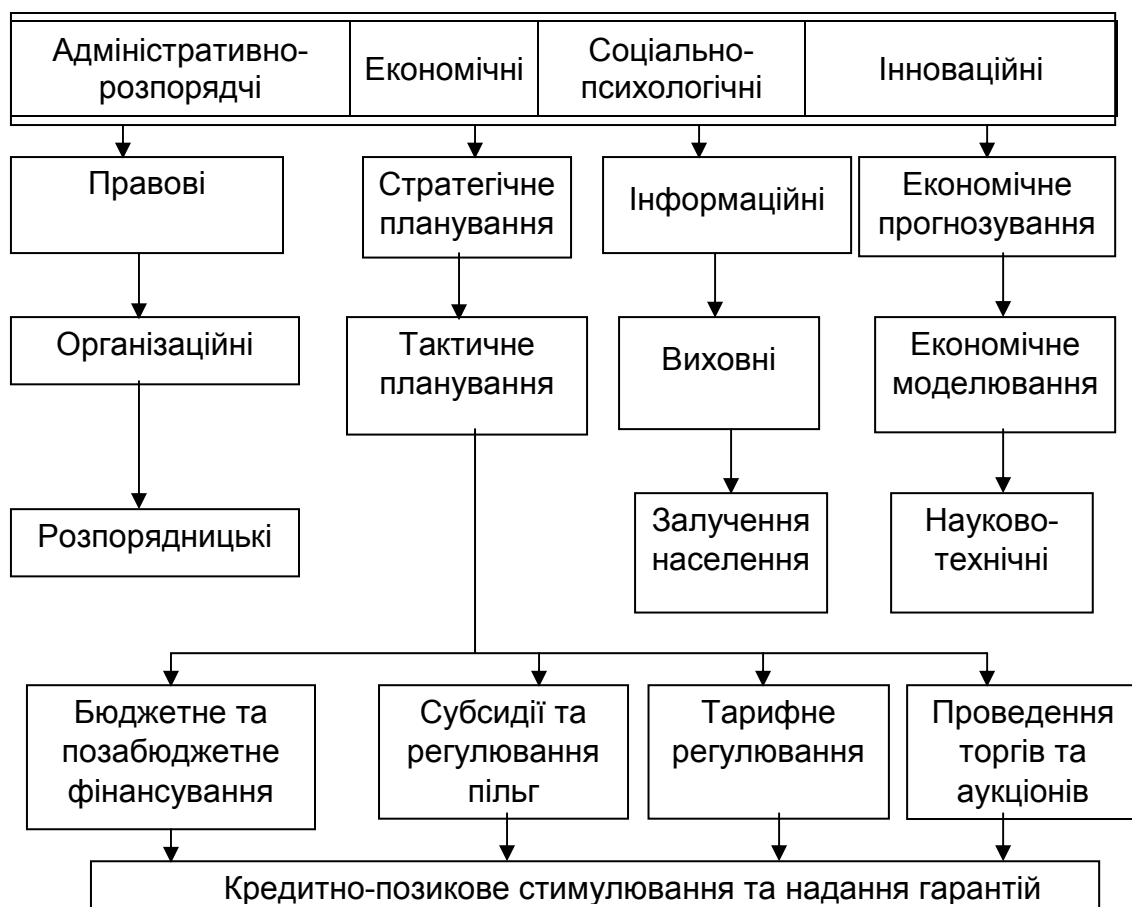


Рис. 3. Класифікація методів муніципального управління сферою благоустрою

Основні задачі, які стоять перед місцевою владою в сфері благоустрою, наступні: утримання територій населених пунктів у належному стані, їх санітарне очищення, збереження об'єктів загального користування, а також природних ландшафтів, інших природних комплексів і об'єктів; організація належного утримання та раціонального використання територій, будівель, інженерних споруд та об'єктів рекреаційного, природоохоронного, оздоровчого, історико-культурного та іншого призначення; створення умов для реалізації прав суб'єктами у сфері благоустрою населених пунктів [1,4].

При цьому специфіка управління сферою благоустрою полягає в тому, що конкуренція в цьому секторі міського господарства обмежена внаслідок особливого механізму попиту та пропозиції послуг. Цілком розуміючи неможливість розвитку повноцінного конкурентного ринку в сфері благоустрою в цілому, можна, проте, виділити наступні види конкуренції, які мають місце в окремих його сегментах:

- конкуренція між виробниками суспільних і приватних благ за виділення ресурсів;

- конкуренція між виробниками різних видів суспільних благ за виділення ресурсів;

- конкуренція між виробниками суспільних і приватних благ за споживача;
- конкуренція між різними виробниками за право створювати суспільні блага.

Тому побудова механізму управління має відбуватися на принципах, які повинні враховувати певну закритість даного ринку і обмежену кількість гравців, на ньому представлених.

Принципи управління муніципальною сферою благоустрою:

- ініціатива й самостійність,
- адміністративний централізм,
- структурність і взаємозв'язок,
- вибору пріоритетних завдань і напрямів,
- інвестиційної привабливості,
- соціальної справедливості,
- взаємної довіри й відповідальності,
- інновації й модернізації, науковості.

Особливість муніципального управління сферою благоустрою полягає в тому, що система управління формуються під впливом факторів як ендогенного, так і екзогенного характеру, які, у свою чергу, породжують проблеми управління [8, 52].

Ендогенні фактори містять в собі: особливі властивості товарів і послуг, надаваних підприємствами даної сфери; умови й способи виробництва самої послуги; ринкове сегментування; рух послуг від виробника до споживача; витратний механізм фінансового забезпечення благоустрою; авторитет як складова влади місцевого самоврядування; управлінська проблема кадрового потенціалу, кваліфікації адміністративного апарата; матеріально-технічне забезпечення управлінської роботи; інформаційна культура управлінської роботи; інноваційні аспекти управління.

Під екзогенними факторами розуміється незалежний від суб'єкта й об'єкта управління зовнішній вплив: політичний; ринкового середовища; державного регулювання; процеси глобалізації й інтеграції у світове співтовариство; бюджетно-податкової політики держави; забезпеченість муніципального утворення основними ресурсами.

Викладена вище система принципів, та особливості здійснення управління на пряму впливає на методи управління. Якщо абстрагуватися від специфічних методів прийняття рішень, які залежать від конкретного індивіда у офіційному статусі керівника, то можна класифікувати систему загальних методів муніципального управління сферою благоустрою наступним чином.

В свою чергу, методи здійснення управління обумовлюють як управлінські завдання так і функціональне навантаження на органи місцевої влади.

Управлінські завдання:

- здійснення на території міста єдиної державної політики в сфері розвитку благоустрою відповідно до чинного законодавства та програмних завдань;
- участь у виробленні й реалізації державної політики у сфері благоустрою;

- здійснення у встановленому порядку контролю за використанням і утриманням об'єктів благоустрою, незалежно від форми власності, а також - відповідністю послуг установами вимогам;

- інформування населення про здійснення заходів з благоустрою населених пунктів.

Функціональне навантаження:

- затвердження місцевих програм та заходів благоустрою населених пунктів, забезпечення їх виконання;

- створення в разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності благоустрою населених пунктів, визначення повноважень цих органів (служб);

- організація забезпечення на території населеного пункту чистоти і порядку, дотримання тиші в громадських місцях;

- організація місць відпочинку для населення;

- розроблення схем санітарного очищення населених пунктів;

- затвердження правил благоустрою територій населених пунктів;

- визначення на конкурсних засадах підприємств, установ, організацій (балансоутримувачів), відповідальних за утримання об'єктів благоустрою;

- залучення на договірних засадах коштів і матеріально-технічних ресурсів юридичних та фізичних осіб для здійснення заходів з благоустрою населених пунктів;

- здійснення контролю за станом благоустрою та утриманням територій, інженерних споруд та об'єктів, підприємств, установ та організацій, їх озелененням, охороною зелених насаджень, водних об'єктів тощо;

- надання дозволу на розміщення на території об'єктів благоустрою будівель і споруд соціально-культурного, побутового, торговельного та іншого призначення, визначення обсягів пайової участі їх власників в утриманні об'єктів благоустрою;

- визначення місць стоянок транспортних засобів на об'єктах благоустрою населених пунктів, графіків роботи кладовищ, зовнішнього освітлення та санітарного очищення території, термінів проведення робіт з реконструкції та капітального ремонту об'єктів благоустрою;

- інформування населення про здійснення заходів з благоустрою населених пунктів;

- визначення в установленому порядку розміру відшкодувань юридичними та фізичними особами за забруднення довкілля та інші екологічні збитки, спричинені порушенням законодавства у сфері благоустрою та охорони навколишнього природного середовища;

- здійснення моніторингу об'єктів благоустрою, виявлення критичних об'єктів, розробка та вжиття заходів щодо покращення ситуації;

- проведення аналізу розвитку сфери благоустрою, визначення пріоритетних напрямів і форм підтримки окремих об'єктів з боку міста;

Для того, щоб оцінити ефективність функціонування системи управління сферою благоустрою і дієвість структури механізму управління, використовують як кількісні так і якісні показники оцінки [2,44]. До кількісних прийнято відносити показник які: визначають число підприємств і організацій сфери благоустрою;

кількість зайнятого в цій сфері населення, потужність і розміри комунальних підприємств; обсяг і кількісну диференціацію послуг і продукції, надаваних населенню; рівень споживання послуг муніципальним утворенням і окремими споживачами; інші показники, які характеризують кількісну складову сфери благоустрою.

Якісні показники характеризують: якість надаваних комунальних послуг різними підприємствами сфери благоустрою; сукупність техніко-економічних показників розвитку підприємств сфери; інноваційні критерії впровадження нової техніки й технології, що визначають якість праці, рівень кваліфікації; впровадження інформаційної культури економічних взаємин зі споживачами послуг і муніципалітетами.

Перелік подальших розвідок у даному напрямі. Проведені дослідження потребують подальшого розвитку. Зокрема, необхідним видається більш поглиблене дослідження проблеми оптимізації взаємовідносин між комунальними і приватними структурами, які функціонують в сфері благоустрою, вивчення особливостей їхньої співпраці та наріжних каменів на етапах взаємодії між ними і місцевою владою яка курує ці питання. Також необхідно вивчити можливості впровадження найкращих світових практик в Україні, з урахуванням вітчизняної специфіки. Важливим аспектом залишається питання залучення населення в сферу управління сферою благоустрою та підвищення рівня інформатизації громадян.

Список літератури

1. Закон України “Про благоустрій населених пунктів”: // Верховна Рада України. — Офіц. вид. — К.: Парламентське видавництво, 2006. — 28с.
2. Благоустрій в місті: Навч.-метод. посіб. для слухачів дистанц. курсу / Ігнатенко О. П./ Асоц. міст України та громад – К., 2008. с. – Серія навчальних програм для працівників місцевого самоврядування. За заг. Ред. Пітцика М. В.; Книга 21.
3. *Велихов Л.А.* Основы городского хозяйства: Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах. – М.; Л.: ГИЗ, 1928. – 468 с.
4. *Кузнецов И.А.* К вопросу о специфике муниципального управления жилищно-коммунальным комплексом / И.А. Кузнецов // Вестн. Тамб. ун-та. Серия: Гуманитарные науки. Вып. 4 (44). Тамбов: Изд-во ТГУ им. Г. Р. Державина, 2006.- 46 с.
5. *Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф.* Основы менеджмента: Пер. с англ. – 2-е изд. – М.: Дело, 2004.- 279 с.
6. *Николаевская И.А.* Благоустройство городов. – М.: “Высшая школа”, 1981– 186 с.
7. *Пряхін Є.В.* Адміністративно-правове регулювання і забезпечення дотримання правил благоустрою населених пунктів в Україні: Дис. канд. юридичних наук: 12.00.07 / Львівський державний університет внутрішніх справ – Львів, 2007. – 221 с.
8. *Румянцева З.П., Зотов В.Б.* Новые реалии территориального управления. Менеджмент в России и за рубежом. – 1999. – № 2. – С. 48-54.