

УПРАВЛІННЯ СУЧАСНИМ МІСТОМ

№ 3-4/7-12 (23-24), 2006

Щомісячний науково-практичний журнал

Видається з 2001 р.

Засновник –
Національна академія
державного управління
при Президентіві України



Зміст

ТЕОРІЯ І МЕТОДОЛОГІЯ УПРАВЛІННЯ

- *А. Крупник.* Впровадження державно-управлінських рішень в умовах демократизації публічної влади..... 3
- *О. Берданова.* Глобальні тенденції соціальної політики..... 14
- *В. Козаков.* Ціннісний імператив державного управління в сучасній Україні 22
- *С. Краснопольова.* Основні характеристики сучасного процесу професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування..... 29
- *О. Сацюк.* Шляхи удосконалення понятійного апарату державного управління 36
- *З. Гбур.* Роль моніторингу державної політики в міжнародній практиці вироблення політики..... 42
- *А. Миргородська.* Міжнародне судочинство..... 48
- *В. Мариненко.* Сталий розвиток – об'єктивна необхідність для України..... 54

РЕГІОНАЛЬНЕ І ГАЛУЗЕВЕ УПРАВЛІННЯ

- *Т. Курінна.* Розвиток соціальних та гуманітарних механізмів державного регулювання благодійності та меценатства в Україні 63
- *Е. Салієв, Н. Сич.* Проблемні питання водопостачання та водовідведення регіону 71
- *М. Орлатий, В. Вакулєнко, Е. Ашикова.* Система державного екологічного управління в Україні 80
- *О. Васильєва.* Проблеми трансформації організації влади у сучасних умовах..... 87
- *Г. Іщенко.* Механізм державного регулювання природно-техногенної безпеки міст 93
- *П. Овчар.* Обґрунтування заходів щодо соціально-економічного розвитку регіону..... 100
- *Я. Павленко.* Динамічна модель формування споживчого попиту на громадські послуги 104
- *О. Травянюк.* Впровадження спеціалізованого виду підприємництва в Україні 113
- *С. Мамука.* Деякі аспекти формування державної регуляторної політики у сфері телебачення і радіомовлення в регіонах України на сучасному етапі..... 118
- *С. Малахівська.* Експертиза регіональних інвестиційних проектів органами місцевого самоврядування 128
- *І. Лещенко.* Державне регулювання інвестиційних процесів: регіональний аспект..... 133
- *Б. Лисенко.* Державна житлова політика України: проблеми та шляхи їх подолання 140
- *Ю. Махнарилов.* Формування поняття "довіра" в моделях економіки (на прикладі строкових банківських депозитів) 146
- *В. Гмиря.* Державне регулювання діяльності фондових бірж в Україні: сучасні проблеми та шляхи їх вирішення..... 152

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

- *В. Яловий.* Концептуальні проблеми реалізації функцій місцевого самоврядування в умовах столичного міста 159
- *В. Мазєпа.* Форми систематизації у місцевому самоврядуванні 166
- *В. Тимків.* Самоврядування у Великій Британії: окремі тенденції та механізми 173
- *І. Охоцький.* Теоретико-методологічні підходи щодо можливостей вдосконалення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні на рівні адміністративного району 180

- *І. Беца.* Стратегія діяльності органів місцевого самоврядування в сфері зовнішньої реклами в місті Києві 189
- *О. Ткаленко.* Правове забезпечення виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування 196
- *А. Гранат.* Підвищення ефективності використання майна комунальної власності шляхом удосконалення управлінської моделі (на прикладі м. Бровари) 206
- *А. Яценко.* Кластерна модель взаємодії органів місцевого самоврядування з суб'єктами місцевого розвитку – крок до розвитку ефективного конкурентного середовища 212

МУНІЦИПАЛЬНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ

- *О. Бойко-Бойчук.* Розвиток міст України як пріоритет внутрішньої політики держави 221
- *Н. Гринчук, Ю. Дехтяренко, І. Круглова.* Підвищення ефективності бюджетних витрат на надання соціальних послуг у містах з районним поділом 230
- *І. Гарькавий.* Взаємодія економічних і соціальних чинників у механізмі проектного розвитку інфраструктури міст 240
- *В. Ярощук.* Еволюція розвитку міських поселень 248
- *Л. Бакалова.* Сталий розвиток як відповідь на загострення екологічних проблем 254
- *О. Ісип.* Методологічні підходи до стратегічного розвитку малих міст 261
- *В. Кононенко.* Вплив основних концепцій управління підприємствами у місті на формування їх мережі 268
- Рецензія на монографію кандидата педагогічних наук, доцента Лопушинського Івана Петровича на тему: “Формування та реалізація державної мовної політики в галузі освіти України: досвід, проблеми та перспективи” 275

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., Мальчин 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 15.12.2006. Формат 70x108/16. Папір офсетний. Друк офсетний. Ум. друк. арк. 28. 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 Потье, 20, к. 318

Тел.: (044) 456-82-77 • E-mail: ukrmisto@yandex.ru • <http://www.uapa-dlc.org.ua/ukrmisto/>

© Національна академія державного управління при Президентіві України

© Редакція журналу “Управління сучасним містом”, 2006 р.

Передплатний індекс 23921

ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

А. Крупник,

*кандидат політичних наук, доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного
управління при Президентові України, директор Одеського суспільного інституту соціальних
технологій*

Постановка проблеми, її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Суспільна трансформація, яка дедалі набирає темпів, супроводжується посиленням нелінійних процесів і дедалі більше ускладнює розроблення, прийняття та реалізацію виважених управлінських рішень. Аналізуючи за цих умов сучасну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування з впровадження прийнятих ними державно-управлінських рішень (далі – ДУПР), можна констатувати наявність цілої низки недоліків, зокрема:

– недостатньо ретельно відпрацьовуються всі деталі, пов'язані з організацією впровадження ДУПР, не враховуються психологічні особливості їх виконавців та споживачів;

– поверхнево розробляються робочі плани реалізації ДУПР, бракує координації діяльності виконавців, недостатньою мірою вживаються заходи нормативного, інформаційного, матеріально-технічного та організаційного забезпечення цих процесів;

– контроль за ходом виконання рішення та оцінювання його ефективності зазвичай здійснюється епізодично, некомплексно, отримані дані майже не використовуються для внесення необхідних коректив у хід виконання рішення або у саме рішення тощо.

Аналіз досліджень і публікацій, де започатковано розв'язання проблеми. До проблеми прийняття управлінських рішень зверталися у своїх роботах такі зарубіжні автори, як К. Алдерфер, Е. Бруяцький, Л. Євланов, Д. Гордон, Б. Лазарєв, Б. Литвак, У. Лоулер, Е. Мулен, Ч. Ліндблом, Л. Планкетт, Л. Портер, Ж. Рішар, Е. Робертс, Г. Саймон, Л. Смирнов, Р. Стенсфілд, Ю. Тихомиров, Р. Фатхутдінов, Д. Форрестер, Г. Хейл, І. Шахнов, а також цій проблемі приділено багато уваги в працях українських вчених В. Бакуменка, А. Васильєва, А. Качинського, М. Лесечка, В. Малиновського, С. Мосова, Н. Нижник, В. Саламатова, В. Селіванова, В. Троня та ін.

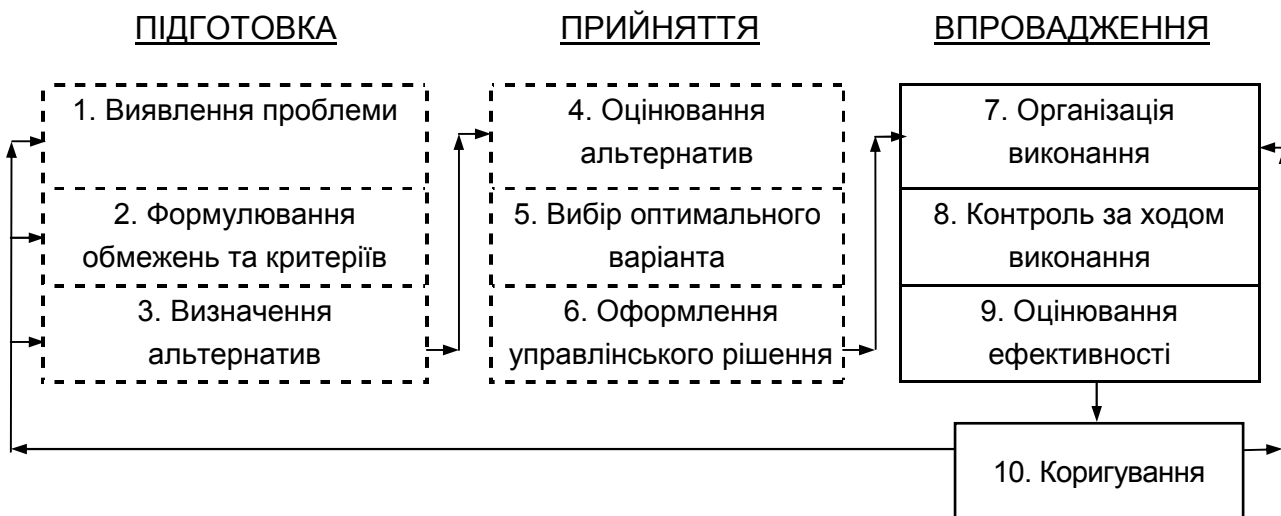
Але якщо тема управлінських рішень у сфері організації виробництва розроблена досить ґрунтовно як на суто теоретичному, так і на практично-прикладному рівнях, то що стосується рішень у сфері діяльності органів публічної

влади, тут в наявності переважно загальнотеоретичні праці вітчизняних науковців, яких вже явно недостатньо для практичного використання у практиці публічного управління на усіх управлінських рівнях – як загальнодержавному, так і місцевому, зокрема в умовах демократизації публічної влади.

Наукові дослідження цієї статті базуються на відпрацьованій автором покроковій моделі підготовки, прийняття та реалізації ДУПР, яка є максимально наближеною до практики сучасного державного управління та місцевого самоврядування. Причому тут акцент зроблено саме на стадії впровадження ДУПР – завершальній стадії процесу та надзвичайно важливій складовій системи державного управління, через недостатнє розроблення та недооцінку якої ДУПР часто є неефективними.

Мета і завдання дослідження. Метою цієї статті є підвищення ефективності ДУПР в умовах розширення громадської участі в управлінні через удосконалення процедур їх упровадження в життя. Досягнення цієї мети здійснюється шляхом вироблення для органів державної влади та органів місцевого самоврядування науково обґрунтованих рекомендацій щодо покрокового здійснення процесів підготовки, контролю, оцінювання та коригування прийнятих ДУПР.

Викладення основного матеріалу, обґрунтування отриманих наукових результатів. Місце етапу впровадження прийнятого ДУПР у загальному циклі його формування та реалізації зображено на наведеній нижче схемі.



Як видно зі схеми, основними кроками впровадження прийнятого ДУПР є організація виконання (крок 7), контроль за ходом виконання (крок 8), оцінювання ефективності (крок 9) та за потреби коригування процесу виконання чи самого рішення (крок 10). Технологія здійснення кожної з цих процедур визначається її місцем у системі ДУПР і залежить від виду рішень, які, у свою чергу, поділяються:

- за критерієм гласності – на відкриті та закриті;
- за характером – на політичні, адміністративні економічні, організаційні, технологічні;
- за формою – на правові (акти, угоди), організаційні (рішення нарад, перевірок, прогнози, програми, методичні рекомендації) та матеріально-технічні (з

діловодства, оформлення документів, фінансового обліку і звітності, довідково-аналітичні тощо);

– за цілями та періодом дії – на стратегічні (довгострокові), тактичні (середньострокові), оперативні (короткострокові) тощо;

– за суб'єктами управління – на всенародні (вибори, референдум), загальнодержавні, регіональні, місцеві, одноособові, колегіальні, внутрішньовідомчі, міжвідомчі, законодавчої влади, виконавчої влади, судової влади.

1. Організація (підготовка) виконання ДУПР

Цей крок є вкрай важливим у процесі реалізації ДУПР. Аналізуючи шляхи впровадження прийнятого та зареєстрованого ДУПР, слід окреслити можливі перешкоди та обмеження (такі, як опір персоналу або споживачів, чиї інтереси зачіпає це рішення, нестача ресурсів та кваліфікованих кадрів тощо) та визначити заходи щодо їх подолання. Серед них:

- презентація та оприлюднення ДУПР за допомогою засобів масової інформації, нарад, поширення іншими каналами для ознайомлення усіх, кого це рішення стосується;

- розроблення короткострокових та цільових програм – якщо основне рішення було прийнято у вигляді довгострокової або комплексної програми;

- розроблення робочих планів реалізації ДУПР для кожного підрозділу та кожного виконавця (за даними психологів, робітники зі слабкою нервовою системою вважають за краще складати більш детальний індивідуальний план, ніж люди із сильною нервовою системою, які більше покладаються на своє вміння орієнтуватися в непередбачених обставинах);

- утворення за необхідності нових підрозділів у складі органів влади, розроблення нових або оновлення чинних положень про структурні підрозділи, на яких покладено виконання ДУПР;

- створення підприємств, установ та організацій, передбачених рішенням, розроблення та ухвалення їх статутів;

- доведення завдань, які містить ДУПР, до безпосередніх виконавців, роз'яснення порядку його виконання та організація їх навчання;

- доопрацювання посадових інструкцій персоналу, що виконуватиме ДУПР;

- мотивація виконавців ДУПР за допомогою моральних та матеріальних стимулів на здійснення певних дій у встановлені терміни та ін.

Для успішної організації виконання ДУПР керівник та апарат управління мають обговорити з розробниками ДУПР невраховані деталі виконання робіт; оформити організаційно-розпорядчі документи (наказ, розпорядження) про реалізацію ДУПР, визначивши конкретні завдання, склад виконавців та механізм їх взаємодії, терміни виконання завдань, проміжні етапи контролю за ходом виконання ДУПР, ресурси, які будуть виділені.

Ознайомлюючи виконавців із порядком виконання ДУПР, слід роз'яснити їм їх права, повноваження та відповідальність, акцентувавши увагу на важливість цієї роботи. При цьому треба надати виконавцям необхідну оргтехніку, приміщення та вказати на джерела необхідної ділової інформації.

Доручаючи виконавцям реалізацію рішення, слід додержуватись нижченаведених правил.

1) Необхідно забезпечити, якщо можливо, відповідність кожного завдання діловим та психологічним особливостям виконавця та врахувати професійну майстерність працівника (його спеціальні знання, уміння, досвід виконання подібної роботи).

2) Розподіл завдань має стимулювати колективістські почуття (наприклад, виключається отримання зиску досвідченими працівниками у збиток іншим членам колективу, обов'язковим є справедливе та прозоре встановлення матеріального заохочення).

3) Виконавці мають взаємно довіряти один одному та бути переконаними, що член „команди” не здійснить вчинків, які можуть негативно позначитися на загальних результатах праці колективу.

4) Взаємне підстраховування та взаємна допомога спільно працюючих людей мають згуртувати колектив. Під час розподілу завдання необхідно чітко орієнтувати підлеглих на кінцевий результат, якого має досягти весь колектив. Для кожного виконавця слід передбачати стимули, які спонукали б його вболівати не лише за виконання власних завдань, але й завдань колег.

5) Мобілізувавши колектив, керівник за допомогою цілеспрямованої системи виховних та організаційних заходів морально та психологічно налаштовує колектив і кожного працівника на ретельне виконання ухваленого рішення.

Що стосується тих осіб, чиї інтереси безпосередньо зачіпає прийняте ДУПР, то до них за допомогою ЗМІ, через громадські структури та шляхом безпосередніх зустрічей слід довести цілі, завдання та можливі наслідки прийнятого ДУПР, запропонувати їм у разі виявлення недоліків у процедурі впровадження ДУПР або за бажання надати громадської підтримки цьому процесу звертатись через громадські приймальні, за телефонами „гарячої лінії” або іншим шляхом до керівників, відповідальних за впровадження ДУПР.

Разом із тим слід пам'ятати, що впровадження ДУПР нерідко супроводжується опором з боку людей. Опір змінам – це звичайна людська реакція і причини його лежать переважно у психологічній площині. Найбільш поширеними причинами опору є відсутність інформації про цілі та сутність змін, що провадяться, відчуження людьми неспокою, ворожості та несприймання новацій, через що вони тримаються осторонь цих змін, негативне ставлення до їх ініціаторів, які ототожнюються із самими нововведеннями.

Крім того, спрацьовує обмеженість особистих інтересів людей тими цілями, які кожен вважає для себе найважливішими. Несприйняття нового може виникнути і через відсутність довіри між групами, що ініціюють зміни, і тими, хто впроваджує їх у життя. Неспокій працівників апарату управління або установи може бути пов'язаний і з їх нездатністю та небажанням виробити нові навички і тип поведіння, необхідні за нових умов [1, с. 186].

Основними способами подолання опору є роз'яснення виконавцям та споживачам сутності ДУПР, супутніх завдань та наслідків, залучення тих, хто потенційно налаштований на опір, до участі у підготовці самого рішення або до його впровадження, зокрема кооптація найбільш авторитетних представників до

робочих груп, а також як крайній захід примушення з використанням адміністративних та фінансових важелів.

2. Контроль за виконанням ДУПР

Сутність контролю за виконанням ДУПР полягає у зіставленні фактично досягнутих результатів із заданими з метою вжиття заходів щодо усунення можливих відхилень у реалізації завдань шляхом коригування процесу виконання ДУПР або самого рішення. Отже, головна мета контролю – усунення причин, які породжують невідповідність, забезпечення безумовного виконання рішення.

Поточний контроль здійснюється безпосередньо у ході проведення робіт і полягає у регулярній перевірці того, як триває робота, в обговоренні проблем, що виникають, та виробленні пропозицій щодо їх розв'язання. Заключний контроль здійснюється після того, як роботу виконано. При цьому фактичні результати порівнюються із завданнями, на підставі чого виробляються заходи щодо покращення процесу розроблення та виконання наступних рішень.

Зіставлення досягнутих результатів із запланованими здійснюється за допомогою певних кількісних або якісних критеріїв (показників), які мають бути вироблені на стадії розроблення ДУПР. На стадії організації виконання рішення мають бути визначені максимально допустимі відхилення від норми, в межах яких втручатися у хід процесу непотрібно. Причинами коригування можуть бути: помилки, припущені під час розроблення ДУПР; зміни, що відбулися під впливом зовнішніх і внутрішніх чинників; недоліки в організації виконання рішень; поява додаткових можливостей для підвищення ефективності ДУПР тощо.

Ефективність контролю залежить від повноти і ясності поставлених завдань, обґрунтованості нормативних вимог, а також якості використаних показників та чіткості регламентів здійснення процедур контролю. Помиляються керівники, які вважають, що чим жорсткіші санкції за невиконання ДУПР, тим підлеглі краще працюватимуть. Часто така позиція спричиняє приховання недоліків. Тому контроль важливо націлювати не стільки на виявлення недоліків, скільки на пошук та задіяння резервів та внутрішніх стимулів для виконання завдань.

Здійснення контрольних функцій слід доручати особам, які не мають спільних матеріальних інтересів з підконтрольними підрозділами та виконавцями, щоб забезпечити об'єктивність і принциповість оцінок. Контроль повинен бути систематичним, масовим, гласним, включати різноманітні форми і способи *самоконтролю*.

Раціональна організація виконання ДУПР і систематичний контроль за ходом їх виконання – це реальна передумова забезпечення їх ефективності. Так, наприклад, стаття 16 Закону України „Про місцеві державні адміністрації” [2] передбачає, що місцеві державні адміністрації в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України, мають здійснювати на відповідних територіях безпосередній та опосередкований державний контроль. Для цього Закон (стаття 28) наділяє їх такими *правами*:

1) проводити перевірки стану дотримання Конституції та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень

незалежно від форм власності та підпорядкування за напрямками, визначеними статтею 16 Закону;

2) залучати вчених, спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок, підготовки і розгляду питань, що входять до компетенції місцевих державних адміністрацій;

3) одержувати відповідну статистичну інформацію та інші дані від державних органів і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності;

4) давати згідно з чинним законодавством обов'язкові для виконання розпорядження керівникам підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень незалежно від форм власності і громадянам з контрольованих питань, порушувати питання про їх відповідальність у встановленому Законом порядку.

Крім того, контрольні повноваження у відповідних галузях управлінської діяльності покладені на місцеві держадміністрації відповідно до положень про відповідні центральні й місцеві органи виконавчої влади, затверджених постановами Кабінету Міністрів України.

Для практичного здійснення функції зовнішнього та внутрішнього контролю за виконанням ДУПР у складі місцевої державної адміністрації створюється спеціальна *контрольна служба* (або вводиться окрема посада інспектора). Нормативно-правовими засадами створення і діяльності цієї служби є, зокрема, указ Президента України [3].

Важливою формою зовнішнього контролю за реалізацією ДУПР органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування є *громадський контроль*, який включає:

- регулярне висвітлення ЗМІ ходу виконання суспільно значущих рішень;
- усні та письмові звернення громадян;
- зустрічі громадськості з керівниками, відповідальними за виконання рішень;
- участь громадськості у роботі створених органами влади координаційних, погоджувальних та робочих колегіальних органів, які беруть участь у реалізації ДУПР;
- проведення громадської експертизи проектів актів місцевої влади;
- діяльність громадських організацій, зокрема організацій захисту прав споживачів;
- діяльність органів самоорганізації населення та інших громадських утворень.

Поширенню різноманітних форм громадського контролю за ходом реалізації ДУПР, а відповідно і громадської участі у процесі державного управління сприяють прийняті нещодавно нормативні акти: Укази Президента України [4–6] та постанови Кабінету Міністрів України [7–11], якими, зокрема, передбачається створення громадських рад при центральних та регіональних органах виконавчої влади з функцією громадського контролю за виконанням ДУПР.

Чітко відстежуючи збої в організації управління робочим процесом, система контролю виконує найважливішу сигнальну функцію, привчаючи керівників опановувати метод *роботи над відхиленнями*. Причому найбільш ефективними є саморегульовані структурні утворення. Для того, щоб організувати таку

самоналагоджувальну систему контролю, потрібно спочатку зробити зрозумілими і доступними для всіх виконавців основні завдання та показники – головні об'єкти контролю. Саме щоденні та щотижневі цикли контролю дозволяють керівнику оптимально відчувати тенденції управлінського процесу, поєднуючи розв'язання поточних проблем з розв'язанням проблем стратегічних.

У процесі контролю за виконанням ДУПР на різних рівнях державного управління і місцевого самоврядування задіяні структури парламентського, прокурорського, судового, арбітражного, а також міжнародного, політичного та адміністративного контролю.

Так, парламентський контроль здійснює Верховна Рада України та її органи відповідно до Конституції України. Прокурорський контроль відстежує відповідність дій державних органів чинному законодавству. Органи судової влади вирішують конфліктні ситуації, які виникають між учасниками управлінського процесу, з огляду дотримання законності і порядку, а також гарантії прав учасників суперечки. Арбітраж вирішує проблеми, пов'язані із господарсько-розпорядницькою стороною діяльності державних органів та їх партнерів. Міжнародний контроль реагує на порушення державними органами зобов'язань держави за підписаними нею міжнародними договорами. Політичний контроль забезпечує поточний контроль за відповідністю реалізації державних завдань настроям громадськості, реакціям громадської думки.

Особливе місце в цій системі належить *державному (адміністративному) контролю*. Його здійснює Рахункова палата, моніторингові служби, органи інспекції та фінансово-ревізійного контролю, структури ліцензування та реєстрації, внутрішньовідомчого контролю. За допомогою цих форм контролю відстежується відповідність термінів виконання робіт раніше ухваленим рішенням, оцінюється якість та обсяг наданих послуг, їх відповідність обсягу виділених коштів, тобто вирішується увесь комплекс питань, пов'язаних із контролем дотримання фінансової та виконавчої дисципліни.

3. Оцінювання ефективності ДУПР

Завершальний етап впровадження ДУПР пов'язаний із сумарною оцінкою усього комплексу здійснених дій на виконання рішення. Це стадія підбиття підсумків діяльності конкретних управлінських структур і кадрів керівників, оцінки і переоцінки запропонованих на початку підходів і принципів вирішення вихідного завдання, визначення ефективності вжитих заходів, здобуття уроків і побудова можливих планів на майбутнє.

Головне значення цієї стадії управлінського процесу полягає у *встановленні зворотного зв'язку* від реалізації рішення до попередніх аналітичних та проєктивних стадій, а саме – оцінки ефективності виконання рішення, пошуку нових альтернатив, зміни умов постановки проблеми, корекції рішення і навіть перегляду поставленої мети [12].

У результаті визначається *відповідальність* тих, хто ухвалював рішення, за його якість, своєчасність та ефективність, а виконавців – за ступінь відповідності виконання цього рішення його завданням. Крім того, цей етап дозволяє виявити міру реалізації соціальних інтересів, які були виражені в ДУПР.

Зазначена фаза впровадження ДУПР пов'язана із *оцінкою* органом влади, який приймав ДУПР, таких факторів:

- соціально-політичної ефективності управлінських дій конкретних інститутів;
- вжитих методів і аналітичних процедур під час розроблення конкретного рішення;
- професійної діяльності кадрів, їх внеску в успішну або негативну реалізацію рішення;
- характеру взаємодії адміністративних і політичних суб'єктів у системі ДУПР;
- ефективності діяльності і взаємодії представників різних гілок влади.

Практичним підсумком таких дій стає перегляд нормативної бази, переміщення кадрів, структурні зміни, оптимізація функцій органів управління тощо.

Як вірно зазначають М. Лесечко, А. Чемерис, Р. Рудніцька, відсутність ґрунтовного аналізу ДУПР у державному управлінні та місцевому самоврядуванні часто призводить до непередбачуваних наслідків, навіть за наявності позитивних експертних висновків стосовно проектів цих рішень. Це свідчить про недосконалість сучасного теоретико-методологічного підґрунтя та брак ефективних методик обґрунтування ДУПР [13, с. 301]. Автори також вважають, що перед прийняттям важливих ДУПР доцільно провести аналіз вигод та витрат, зміст основних етапів якого викладений у [14].

Оцінюючи *ефективність* ДУПР, слід згадати точку зору Г. Саймона, який вважає, що з багатьох можливих альтернатив люди в змозі бачити лише деякі з них, а тому здебільшого задовольняються не оптимальними, а „*досить хорошими рішеннями*” або такими, що дають змогу розв'язати проблему”. А особа, що приймає рішення, виходить при цьому здебільшого не з алгоритмічного процесу, а з простих евристичних правил [15].

Деякі дослідники розуміють під ефективністю управлінських рішень досягнення певної мети при найменших витратах (В. Цветков). Уточнюючи цю формулу, говорять про ступінь досягнення вказаної мети стосовно обсягу витрачених на це ресурсів.

Одним із важливих критеріїв оцінки реалізації ДУПР є *якість виконання завдань*, коли фіксують відповідність досягнутих результатів попереднім стратегічним установкам і пріоритетам, а також реальній соціальній ситуації, що склалася. Наприклад, оцінка відповідності дій з реформування системи освіти раніше заявленим владою принципам.

Ще одним *критерієм оцінки* ефективності реалізації ДУПР є порівняння ситуації, що змінилася, з попереднім періодом за певними показниками та критеріями.

Показниками ДУПР виступають основні властивості (ознаки), за якими можна оцінювати ефективність того чи іншого варіанта рішення (економічна, соціальна ефективність, собівартість, технічна новизна, соціальні наслідки тощо).

Ефективність ДУПР, спрямованих на розв'язання слабоструктурованих завдань, зазвичай оцінюється *методами експертних оцінок*, до яких належать: *анкетування* за допомогою відкритих та закритих питань з використанням порядкової та бальної шкал; *інтерв'ю* у вигляді усного опитування; *метод Дельфи* із застосуванням багатотурової процедури анкетування з опрацюванням та

повідомленням результатів кожного туру експертам, обґрунтуванням ними відхилень від середнього або зміни своїх оцінок при збереженні анонімності відповідей; „*мозковий штурм*” у вигляді послідовної двохетапної процедури висунання та подальшого аналізу запропонованих ідей; *дискусія* у вигляді колективного обговорення можливих наслідків упровадження рішення та причин його повного або часткового невиконання; *SWOT-аналіз* з метою визначення сильних та слабких сторін прийнятого рішення, можливостей та загроз тощо.

За визначенням Е. Смирнова [16, с. 238], *ефективність* будь-якого управлінського рішення – це насамперед ресурсна результативність за підсумками його розроблення та реалізації, причому ресурсами можуть виступати фінанси, матеріали, здоров'я персоналу та ін.

Виходячи з цього, можна розглядати організаційну, економічну, технологічну, соціальну, психологічну, екологічну та політичну ефективність ДУПР.

Організаційна ефективність ДУПР – це ступінь досягнення організаційної мети, пов'язаної з реалізацією потреб людини в організації життя, безпеки, стабільності, порядку.

Економічна ефективність ДУПР – це співвідношення вартості додаткового продукту, одержаного в результаті реалізації конкретного ДУПР, і витрат на його розроблення і реалізацію.

Технологічна ефективність ДУПР – це ступінь досягнення певних результатів (галузевого, національного або світового технологічного рівня виробництва), запланованих у завданні, за коротший час або з меншими фінансовими витратами.

Соціальна ефективність ДУПР – це ступінь задоволення соціальних потреб та інтересів людини в інформації, знаннях, творчій праці, самовираженні, спілкуванні, відпочинку.

Психологічна ефективність ДУПР – це ступінь досягнення психологічної мети, пов'язаної з реалізацією потреб людини в любові, сім'ї, вільному часі.

Екологічна ефективність ДУПР – це ступінь досягнення екологічної мети, пов'язаної із задоволенням фізіологічних потреб людей, їх потреб в екологічній безпеці, здоров'ї, в організації стійкого розвитку суспільства.

Політична ефективність ДУПР – це ступінь досягнення політичної мети, пов'язаної з реалізацією потреб людей у вірі, патріотизмі, самопрояві і самовираженні, участі в управлінні.

Звичайно, оцінка усіх наведених вище видів ефективності ДУПР має здійснюватись за участю тих осіб, кого безпосередньо стосується виконання цих рішень – споживачів адміністративних і соціальних послуг, які надають органи публічної влади та підприємства, установи і організації, що перебувають у державній та комунальній власності.

4. Коригування ДУПР та процесу його виконання

За результатами контролю за ходом виконання та оцінки ефективності ДУПР орган управління або керівник обирає один з трьох нижченаведених варіантів реагування: (1) не втручатися, якщо процес відбувається у правильному напрямку та невеликі відхилення значень показників є допустимими; (2) ліквідувати значні відхилення, замінивши виконавців, застосувати щодо них певні санкції або

стимулювати, надати додаткові ресурси; (3) переробити саме рішення, яке виявилось неправильним через неточне визначення проблеми та причин її існування, нечітке встановлення обмежень і критеріїв, неповне визначення альтернатив та недосконало зроблений відбір раціональних та оптимального варіантів, а також унаслідок зміни умов реалізації рішення за період його виконання.

Висновки. 1. Недостатня результативність численних ДУПР, що приймають органи публічної влади усіх рівнів, зумовлена недосконалими процедурами впровадження ДУПР. Розв'язання цієї проблеми державно-управлінської діяльності має здійснюватись шляхом ретельної організації та контролю за ходом виконання рішення, оцінювання його ефективності та коригування за необхідності процесу виконання чи самого рішення.

2. Здійснення комплексу процедур з підготовки до виконання ДУПР є необхідною умовою його успішної реалізації. Можливий опір та недостатня кваліфікація персоналу для впровадження нового рішення долається чіткою регламентацією виконання завдань, активною роз'яснювальною роботою з урахуванням психологічних особливостей виконавців, стимулюванням їх колективістських почуттів, взаємної довіри та групової відповідальності за кінцеві результати впровадження ДУПР.

3. Що стосується тих осіб, чий інтерес зачіпає прийняте ДУПР, то до них за допомогою ЗМІ, через громадські структури та шляхом безпосередніх зустрічей слід довести цілі, завдання та можливі наслідки прийнятого ДУПР, продемонструвати бажання відповідальних осіб враховувати та оперативно усувати можливі негативні наслідки ДУПР, запропонувати громадянам партнерські стосунки у процесі моніторингу за ходом його реалізації.

4. Головна мета контролю – усунення причин, які призводять до невиконання ДУПР. Ефективність контролю залежить від обґрунтованості показників, встановлених під час формування ДУПР, та чіткості регламентів здійснення контрольних процедур. Слід приділити більшої уваги тій діловій документації та актам органів влади, підприємств та організацій, які передбачають здійснення контрольних функцій, з метою конкретизації показників, які підлягають контролю, його форм і термінів, а також суб'єктів, які мають здійснювати цей контроль. Одним із суб'єктів зовнішнього контролю має бути громадськість.

5. Враховуючи, що значна кількість ДУПР, що приймають органи публічної влади, часто повторюються, доцільно застосовувати „пакетування” управлінських процедур, пов'язаних із підготовкою та впровадженням цих рішень, стандартизувати і на цій основі оптимізувати управлінські процедури та заходи з упровадження, вживати типові форми документів. Важливо всіляко враховувати людський фактор на всіх етапах підготовки, прийняття і реалізації ДУПР, оскільки майже усі ці рішення мають соціальний характер і значною мірою зумовлені соціально-психологічними факторами.

6. Слід ввести у поточну практику діяльності органів публічної влади регулярну оцінку ефективності ДУПР за всім комплексом видів цієї ефективності: організаційної, економічної, технологічної, соціальної, психологічної, екологічної, політичної. На підставі інтегральної оцінки наслідків

ДУПР у режимі зворотного зв'язку вносяться корективи у попередні аналітичні стадії формування ДУПР, зокрема ті, що повторюються. Оцінку ефективності ДУПР, спрямованих на розв'язання слабоструктурованих завдань, слід здійснювати за допомогою методів експертних оцінок та групового прийняття рішень, ретельно готуючи ці колегіальні заходи.

7. Оскільки з огляду на широкий спектр проблем й обмежені ресурси неможливо утримувати в штаті органів державного управління та місцевого самоврядування високопрофесійних фахівців з усіх напрямів діяльності, доцільним є створення аналітичних (експертних) груп поза штатними структурами зазначених органів – на засадах аутсорсингу та проводити аналітичні дослідження на замовлення. Доцільно створювати також експертно-громадські ради з аналітичної діяльності при органах державної влади і місцевого самоврядування для здійснення попередньої громадської експертизи проектів актів публічної влади та моніторинговий контроль за ходом і підсумками реалізації прийнятих ДУПР.

Перспективи подальших розвідок. Подальший пошук та розробки у сфері підвищення ефективності впровадження ДУПР мають вестись у напрямі удосконалення організації усіх управлінських процедур, передбачених на цій стадії реалізації рішень, зокрема розвиток методик оцінки соціальних та інших наслідків впроваджуваних ДУПР; координації дій виконавців, суб'єктів внутрішнього та зовнішнього, зокрема громадського контролю, особливо під час реалізації комплексних ДУПР програмного характеру; підвищення обґрунтованості обрання показників для оцінки усіх видів ефективності та удосконалення технологій її експертної оцінки.

Список літератури

1. *Верба В. А., Решетняк Т. І.* Організація консалтингової діяльності: Навч. посібник. – К.: КНЕУ, 2000. – 244 с.
2. Про місцеві державні адміністрації: Закон України // ВВР України, 1999. – № 20–21. – С. 190.
3. Про порядок організації та здійснення контролю за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України: Указ Президента України від 19.02.2002 № 155/2002 (Із змінами, внесеними згідно з Указами Президента від 26.07.2005 № 1132/2005 та від 13.01.2006 № 2/2006).
4. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади: Указ Президента України від 01.08.2002 № 683/2002.
5. Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Указ Президента України від 31.06.2004 № 854/2004.
6. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Указ Президента України від 15.09.2005 № 1276/2005.
7. Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.08.2002 № 1302.
8. Про офіційне оприлюднення регуляторних актів, прийнятих місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади та їх посадовими особами, і внесення змін до Порядку оприлюднення у мережі Інтернет

інформації про діяльність органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2004 № 150.

9. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи „Електронний уряд”: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 № 208.

10. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 № 1378.

11. Питання забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2006 № 215.

12. *Малиновський В.* Функція прийняття управлінських рішень // Вісник УАДУ. – 1999. – № 3. – С. 42–50 (403).

13. *Лесечко М. Д., Чемерис А. О., Рудницька Р. М.* Технологія прийняття управлінських рішень у державному управлінні та місцевому самоврядуванні: Навч. посібник / За наук. ред. М. Д. Лесечка. – Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2003. – 424 с.

14. Аналіз вигод і витрат: Практ. посібник / Секретаріат Ради Скарбниці Канади; Пер. з англ. С. Соколик; Наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К.: Основи, 1999. – 225 с.

15. *Саймон Г. А.* Адміністративна поведінка. Дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції / Пер. з англ. вид.; Вид. перероб. і доп. – К.: Арткі, 2001. – 392 с.

16. *Смирнов Э.* Разработка управленческих решений. – М.: Юнити, 2002. – 272 с.

ГЛОБАЛЬНІ ТЕНДЕНЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

О. Берданова,

кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України

Постановка проблеми та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Глобалізаційні процеси, які сьогодні спостерігаються в економічній сфері, призводять до значного підвищення відкритості як міжнародних ринків, так і ринків окремих країн. Істотно посилюється конкуренція між різними державами за інвестиції, залучення нових виробництв на власну територію, змінюється система розподілу влади і прибутків. В такій ситуації країни з невисоким рівнем розвитку для удержання та подальшого залучення міжнародного капіталу і створення нових робочих місць вступають між собою у своєрідне змагання, яке полягає у підтримці якомога нижчого рівня оплати праці, якомога нижчих податків на підприємців, низького рівня соціального страхування, низьких стандартів у сфері захисту навколишнього середовища. Як наслідок, для невеликої групи людей в таких країнах глобалізація створює можливості збагачення та підвищення добробуту, але більшість розглядає її як джерело нерівності та соціальної ізоляції.

Слід зазначити, що таке ставлення багатьох представників світової спільноти до глобалізаційних процесів пов'язане не стільки з простим небажанням відкривати власну фінансово-економічну сферу для зовнішніх впливів та з побоюванням втратити культурну та історичну унікальність, скільки базується на цілком

об'єктивних даних, які висвітлюють багаторічні тенденції у міжнародному розподілі праці і фінансів.

Так, якщо у 1960 році розрив у доходах між найбільш заможною п'ятою частиною населення світу і п'ятою частиною найбіднішого населення становив 30:1, то до 1999 року це співвідношення досягло 74:1. У 1995 році дохід на душу населення в 20 найбагатших країнах у 37 разів перевищував відповідний показник у 20 найбідніших країнах, і цей розрив подвоївся упродовж останніх 40 років. За оцінками Конференції з торгівлі і розвитку Організації Об'єднаних Націй (ЮНКТАД) за 2002 рік, 81% населення найменше розвинутих країн проживало менш ніж на 2 дол. США в день, а 50% – менш ніж на 1 дол. на день [1, с. 7–9]. Упродовж останніх десятиліть нерівність усередині багатьох країн, а також між найбагатшими і найбіднішими країнами збільшувалась по наростаючій у всьому світі. Наприклад, сьогодні середній клас у Латинській Америці скорочується, а кількість бідних і безробітних досягла розмірів, небачених з часів Великої депресії 1930-х років.

Відчуття нестабільності та зростаюче переконання у тому, що глобальні правила гри не зовсім прийнятні для багатьох країн, ставлять під загрозу світову соціальну єдність. Невпевненість у справедливості правил і законів глобалізації, а також в її обґрунтованості проявляється у зростаючій кількості протестів, які регулярно супроводжують найважливіші зустрічі міжнародних фінансових і торгових інституцій.

Важливими проблемами для багатих країн стають глобальна міграція населення, негативний вплив виробництв у бідних країнах на навколишнє середовище (погіршення довкілля, незалежно від того, в якій країні це відбувається, у кінцевому підсумку має міжнародний характер), соціальний демпінг у державах з низьким рівнем розвитку внаслідок прагнення їх урядів підвищити конкурентоспроможність економіки. У зв'язку з цим питання безпеки у світі стають питаннями соціальної безпеки. На надзвичайну важливість проблеми вказує те, що тематика міжнародних зустрічей світових лідерів нині обов'язково включає питання глобального соціального розвитку.

Підсумовуючи вищенаведене, можна констатувати, що соціальна політика набуває глобального характеру, і ця тенденція, безумовно, потребує ретельного вивчення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Сьогодні проблематика соціального розвитку, вдосконалення соціальної політики, питання подолання бідності розглядаються в наукових працях багатьох вітчизняних та іноземних вчених, таких як Ліанова Е. М., Скуратівській В. А., Палій О. М., Гальчинський А. С., Власик О. С., Калачева І. В., Ліборакина М. І., Мюрдаль К. Г., Кудуель А., Хендшель Й., Таундсен П., Ганслі Т. та ін. Але більшість досліджень присвячена різноманітним аспектам соціальної політики в масштабах однієї країни. Питання ж наддержавної, транснаціональної соціальної політики на сучасному етапі глобалізації є недостатньо дослідженими і теоретично розробленими в рамках предмета соціальної політики. Якщо глобалізм був об'єктом пильної уваги науковців у сферах політології, соціології, економіки та міжнародних відносин, то теоретики соціальної політики не дуже звертали увагу на цей процес. Лише за останні роки ця тема все частіше стає предметом розгляду.

Так, Еспінг Андерсен визначив порівняльні тенденції рівня добробуту у світовому контексті. Абрам де Сваан далі розвинув теорію аналізу соціальної політики, зробивши акцент на глобальному і транснаціональному її характері. Дікон Б., Халс М. та Станс П. вивчили перспективи формування світової соціальної політики. Найбільша кількість досліджень щодо транснаціональної соціальної політики здійснена у контексті європейської інтеграції.

Мета статті – визначення глобальних тенденцій у соціальній політиці та роль міжнародних організацій у їх формуванні.

Виклад основного матеріалу дослідження. На багатьох зустрічах представники міжнародного співтовариства неодноразово погоджувались з тим, що соціальне забезпечення є одним з основоположних прав людини і одним з основних засобів соціальної інтеграції та досягнення соціальної безпеки.

Розуміння необхідності врахування соціальних параметрів під час формування глобальної політики постійно демонструють всі світові структури, які є головними інституціями у даному процесі. До цих структур, передусім, належать Організація Об'єднаних Націй, Світовий банк, Міжнародний валютний фонд, Світова організація торгівлі, Організація економічної співпраці та розвитку, Міжнародна організація праці, Рада Європи, Європейська комісія (останні дві інституції представляють субрегіональний рівень, однак є достатньо впливовими на світовій арені).

Незважаючи на проголошену спільність позицій зазначених структур щодо важливості соціального розвитку країн у всьому світі, кожна із них має власну специфіку щодо підходів до цього процесу, засобів впливу на ситуацію та рівня втручання у національну соціальну політику.

Розглянемо спочатку роль і характер впливу на країни світу таких організацій, як Світовий банк та Міжнародний валютний фонд. Сьогодні у багатьох наукових статтях йде дискусія, яка полягає в тому, чи є зазначені структури самостійними у формуванні політики відповідно до поставлених перед ними глобальних завдань, чи вони є інструментами впливу найпотужніших держав, які їх фінансують.

Так, Браун Б. стверджує, що позаполітична, технічна роль Світового банку була спотворена урядом США в період його неприхованого втручання у справи Банку, у спільну діяльність Банку та неприйнятних для США політичних режимів. За переконанням Брауна "є різниця між домішуванням до позикової політики Банку цілком чужорідних політичних інтересів та самостійним врахуванням питань прав людини чи екологічних проблем у позикових планах. Подальше ігнорування можливого негативного впливу проектів, які фінансуються Банком, на права людини не служитиме інтересам міжнародного співробітництва" (2, с. 239). Численними дослідниками також зазначається, що подібність за суттю й масштабами внутрішнього закону ліберальної держави добробуту та міжнародного закону співпраці у післявоєнному світі вже давно визнана, а коріння багатьох сучасних процесів полягають у погляді однієї конкретної ліберальної держави на світ як на погіршений варіант її внутрішньої політики, економіки або суспільства [3, с. 95].

У статтях Гальчинського А. також зазначається, що, незважаючи на те, що за своїм статусом Світовий банк, МВФ, Світова організація торгівлі мають сприяти поглибленню економічної та соціальної збалансованості, часто спостерігається протилежна тенденція. Він наголошує, що політика даних міжнародних організацій

спрямована на обслуговування інтересів "лідерів" у країнах периферійної зони [4, с. 95]. Цьому сприяє навіть система голосування, яка прийнята у Світовому банку та Міжнародному валютному фонді. На відміну від Організації Об'єднаних Націй, де діє демократичний принцип "одна країна – один голос", у МВФ та Світовому банку голосування відбувається на основі зваженого голосування, що дає можливість країнам центру здійснювати політику, яка певною мірою коригується власними інтересами.

Через деякий час після започаткування МВФ та Світовим банком програм структурної перебудови в країнах, що розвиваються, з'явилися численні критичні вислови на їх адресу. Радники з міжнародних організацій сподівалися, що жорсткі заходи у валютно-фінансовій сфері забезпечуватимуть стабільність, яка необхідна для залучення інвестицій, створення підґрунтя для економічного зростання і зниження масштабів бідності. Більшість країн відкинули сумніви з приводу такої стратегії та використали цей метод. Домінантою стало "спочатку зростання, а потім створення системи справедливого розподілу прибутків". Але цей метод виявився не дуже вдалим. Поставлені до урядів країн, що розвиваються, вимоги відкрити кордони для вільної торгівлі, скоротити державні видатки та проводити антиінфляційну монетарну політику призвели до зuboжіння та зростання заборгованості у багатьох країнах. Низький рівень соціальної відповідальності капіталу і нездатність національних урядів врегулювати процеси глобалізації мали негативні наслідки: багаті стали багатше, а бідні – бідніше і, як результат, з'явилися радикальні рухи, націоналізм та інші форми соціальної нестабільності. Ще одним наслідком цього стала втрата людьми віри в уряд, демократичні інститути і тих, хто, маючи владу, не здатний поліпшити ситуацію.

Слід зазначити також те, що загострення конкурентної боротьби на ринках, які скорочуються, містить загрозу виникнення все більш частих циклів підйомів і спадів, що заохочують спекулятивну поведінку, а не продуктивні інвестиції. Для розширення ринків необхідно забезпечити підвищення купівельної спроможності основної маси населення світу, особливо тієї його частини, яка має найменші доходи. Важко також уявити собі можливість досягнення політичної і соціальної стабільності в умовах, коли значна частка світового населення виключена із все більш відчутних благ економічної інтеграції і практично не бачить ніяких можливостей для участі в системі, що має несправедливий і дискримінаційний характер. Збільшення витрат на підтримку правопорядку на національному і міжнародному рівнях без інвестування ресурсів у вирішення проблем, які лежать в основі напруженості, пов'язаної із соціальною несправедливістю, не можна вважати адекватною відповіддю на всезростаючу стурбованість питаннями безпеки. Ризики, пов'язані з порушенням стабільності і безпеки, не можна ігнорувати.

Світова спільнота щодалі більше усвідомлює не лише деструктивність, а й реальну небезпеку, яку містить у собі описана вище система. Світ, де не звужується, а весь час поглиблюється небезпечний розрив між багатими та бідними державами, не може бути стійким. Розуміння цього факту вплинуло на позицію МВФ, який визнав недоліки деяких із започаткованих ним програм структурної перебудови. Результатом цього стало те, що нині МВФ більше уваги приділяє

соціальному аспекту перебудови. Але в цілому основою економічної політики зазначеної інституції залишаються ліберально-інтернаціоналістські підходи.

Політика Світового банку також базується на ліберальних поглядах. Про це свідчать вищезгадувані програми реформ у різних країнах, які проводились банком спільно з МВФ. Однак, між цими двома інституціями існує певна різниця. Світовий банк, на відміну від МВФ, надає своїм позикам соціального підтексту. Дана міжнародна організація публікує свої консультації конкретним країнам, а МВФ загалом – ні. У МВФ спостерігається тенденція щодо уникання схем соціальної допомоги, які побудовані на перерозподілі доходів, тоді як Світовий банк підтримує такі схеми. МВФ скептично ставиться до ідеї індексування доходів і цін в інфляційній економічній системі, оскільки це не дає змогу пенсіонерам мати частку в новому економічному зростанні. Світовий банк часто підтримує ідею індексування мінімальних пенсій. МВФ обстоює перевірені в роботі програми "хто не працює, той не їсть". Позиція Світового банку в цьому питанні не є однозначною [3, с. 98].

Загалом необхідно зазначити, що соціальні рекомендації, які надає Світовий банк різним країнам, не завжди однакові. Це свідчить, по-перше, що наднаціональна соціальна політика поки ще не має чіткого оформлення, по-друге, навіть усередині однієї організації існують суперечки щодо окремих напрямів її реалізації у різних країнах. Розбіжності, наприклад, стосуються таких напрямів:

1. Потрібно чи ні встановлення межі малозабезпеченості? Так, межа бідності була встановлена для Росії та Литви; для Казахстану та Киргизії про це не йшлося, а для Грузії встановлення такої межі заперечувалось.

2. Виплати по безробіттю повинні бути загальними чи мають залежати від заробітної плати?

3. Пенсії мають бути на рівні рівномірного мінімуму чи залежати від заробітної плати?

4. Пільги для сімей повинні бути загальними чи залежати від перевірки сімейних доходів?

5. Як поводитись з громадськими роботами (система соціального забезпечення, яка стимулює бажання братися за будь-яку роботу)?

Остаточних відповідей на ці запитання у Світовому банку немає і досі.

Організація економічної співпраці та розвитку (ОЕСР), головний офіс якої розташований у Європі, демонструє більшу збалансованість економічної та соціальної політики, ніж міжнародні структури, які розглянуті вище. Сучасна діяльність ОЕСР у напрямі соціального розвитку різних країн базується на таких основних положеннях:

- внесок до соціального та економічного добробуту. Неінфляційне зростання обсягів виробництва та кількості робочих місць, політична й соціальна стабільність через підвищення ролі соціальних видатків як інвестицій у суспільство;

- узгодження цілей соціальної політики та існуючих бюджетних обмежень. Існує потреба узгодити вартість соціальних програм із реальними можливостями державного бюджету, але водночас гарантувати збалансованість економічних та ефективних соціальних заходів;

- управління комплексом державних і приватних обов'язків. Необхідно знайти оптимальне співвідношення між зобов'язаннями державного і приватного секторів

щодо задоволення різноманітних суспільних потреб з урахуванням переваг кожного із секторів;

- стимулювання та сприяння розвитку людського потенціалу. У першу чергу, необхідно реалізовувати активні заходи сприяння зайнятості, а не покладатися лише на методи підтримання певного рівня доходів. Акцент слід зробити на стимулюванні людського потенціалу, що само по собі є самодостатньою ціллю, а також сприяє підвищенню якісних характеристик ринку праці. У відповідності до цього положення державні програми перерозподілу доходів мають структуруватися таким чином, щоб сприяти самозабезпеченості людей через зароблені кошти, але при цьому не забувати про формування цілісної системи соціального захисту;

- досягнення більшої узгодженості політики. Це пропонується зробити через посилення уваги до процедурних аспектів реалізації соціальної політики, а саме: визначення конкретних взаємоузгоджених цілей, формулювання основних напрямів політики, її впровадження та наступне адміністрування соціальних програм.

Як бачимо, ОЕСР прагне збалансувати економічні й соціальні інтереси, що є типовим для загальноєвропейської соціальної й економічної політики. Такий підхід більше відповідає діяльності Міжнародної організації праці (МОП) на відміну від МВФ і Світового банку.

У своїй роботі МОП орієнтується, перш за все, на європейську політику загального добробуту. За роки існування МОП було прийнято сотні різноманітних конвенцій, переважна частина яких стосується визначення політики зайнятості, розвитку людських ресурсів, соціального забезпечення, соціальної політики, механізму фіксації заробітної плати, умов праці, трудових відносин, управління трудовими ресурсами, а також захисту прав жінок та дітей.

Міжнародна організація праці бере активну участь у процесі формування світової соціальної політики, в тому числі у процесі її впровадження у країнах Східної Європи та країнах СНД. До основних напрямів соціальної роботи, на реалізацію яких у різних країнах МОП має величезний вплив, слід віднести:

- заохочення соціального діалогу і трипартизму;
- введення трудового законодавства і права на страйк;
- сприяння роботі незалежних профспілок;
- заохочення трипартизму при формуванні соціально-економічної політики;
- розроблення політики щодо міграції Схід – Захід;
- введення інституцій, які сприятимуть активним заходам на ринку праці;
- допомога у розробленні законодавства про соціальну безпеку, включаючи питання охорони здоров'я, пенсійного забезпечення, виплат по хворобі та безробіттю, допомоги сім'ям;

- заохочення збору та аналізу статистичних даних щодо соціальних параметрів життя населення.

На початку XXI століття МОП взяла на себе зобов'язання розпочати нову велику кампанію, основною метою якої буде поліпшення системи соціального забезпечення та її розповсюдження на всі категорії населення, що потребують соціального захисту. Країни, що розвиваються, особливо країни з високим рівнем бідності, визнають значення доступності початкової і середньої освіти, а також первинної медичної допомоги. Для багатьох бідних сімей забезпечення базового

рівня доходу, первинної медичної допомоги і освіти для дітей служить фундаментом для активної та продуктивної участі в економічній діяльності країни та у житті суспільства в цілому.

Значну роль у процесах сприяння поліпшенню глобального розподілу прибутків, впровадження соціального регулювання та допомоги громадянам усіх країн світу здобути й реалізувати свої права на добробут відіграють також агенції ООН. Але ця роль більше стосується проведення глобальних дискусій про сучасні та майбутні тенденції соціальної політики і глобальних соціальних реформ, ніж фактичного втручання у локальні процеси соціальної політики. Тобто дані агенції (Дослідницький інститут соціального розвитку ООН, Організація ООН з питань освіти, науки та культури, Фонд допомоги дітям ООН, Програма розвитку ООН) є більш активними на світовому рівні, а в межах однієї країни їх вплив відчувається значно менше.

Для порівняння підходів до окремих соціальних питань різних інституцій, про які йшлося вище, у таблиці 1 наведені рекомендації українському уряду, надані ними на початку 90-х років [3, с. 187].

Таблиця 1

**Рекомендації міжнародних інституцій українському уряду
щодо соціальних питань**

	Світовий банк	МВФ	МОП	ЮНДП
Страхова система	Адекватність системи економічному розвитку	Необхідно підвищити адресність допомоги; принцип широкого розподілу соціальної допомоги надалі є небажаним	Соціальні гарантії є як вищою метою соціальної політики, так і гострою потребою системи соціальної допомоги	Потрібна гарантія базового доходу; соціальна допомога має залежати від середнього рівня зарплати
Допомога на дітей	Потребує реструктуризації для цільового спрямування бідним сім'ям, тобто з одним із батьків або з трьома й більше дітьми	Необхідне цільове спрямування, надто багато родин одержують допомогу на сім'ю	Загальна сімейна допомога, бажано без перевірки доходів	Допомога без перевірки доходів до вікової межі 16 років має бути поширена на всіх дітей у сім'ях з трьома дітьми; підвищувати рівень допомоги, якщо дозволятимуть ресурси
Безробіття	Пріоритетним має стати перекваліфікація звільнених робітників	Легалізація безробіття потребує встановлення дієвої системи захисту	Перевагу надати страхуванню як основі; залежність від роботи має бути компо-	Виплати по безробіттю 12 місяців із зниженням до рівня мінімального прибутку

	ків, головним чином через приватний сектор, з навчальними програмами на базі підприємств; рівень допомоги повинен бути однаковим, а доступ до неї обмеженим, наприклад, виключаються нові кандидати до контингенту робочої сили, а також приховані субсидії підприємствам на підтримку зайнятості		нентом, але не системою стимулювання безробітних до будь-якої роботи	
Пенсійне забезпечення	Підвищити пенсійний вік, виключити можливість передчасного виходу на пенсію, зменшити допомогу тим, хто продовжує працювати; відмінити допомогу по старості тим, хто не має в ній гострої необхідності; підтримувати мінімум, наприклад, проти інфляції; розглянути можливість запровадження персональних ощадних рахунків	Теперішній відсоток утриманців (близько 60 пенсіонерів на 100 працюючих) є нераціональним; переглянути пенсійний вік; окремі пільги ветеранам війни, можливо, слід обмежити	Рівень пенсій не повинен розмиватись, його слід підтримувати сталим, але пенсійний вік має бути підвищений	Гарантований мінімум залежить від цін; пенсії визначаються зарплатою, відображаючи таким чином економічний розвиток; пенсійний вік підвищити

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таблична інформація та весь вищенаведений аналіз соціальної діяльності міжнародних структур дають змогу зробити висновок, що існують різні погляди, різні підходи до вирішення окремих питань соціальної політики. На світовому рівні досі йде дискусія про ефективність та доцільність застосування того чи іншого механізму державного перерозподілу прибутків. Все це відбувається на тлі зростаючої диференціації різних країн за рівнями соціального та економічного розвитку. Глобалізація ліберальної політики виявилась не дуже вдалою для цілей підвищення добробуту населення, світова спільнота все більше стурбована питаннями соціальної безпеки. Навіть головні провідники ідей "спочатку економічне зростання – потім соціальний розвиток" – Світовий банк і Міжнародний валютний фонд – постали перед

проблемою коригування власних поглядів. Це свідчить про необхідність вироблення найбільш важливих, корінних засад наднаціональної соціальної політики та їх врахування у процесі формування глобальної економічної політики і здійснення реформ в окремих країнах. Вкрай необхідним є проведення систематичних досліджень щодо ролі міжнародних організацій у визначенні напрямів соціальних перетворень, функцій держави у формуванні соціальної політики в контексті глобалізації; вивчення питань соціальної справедливості на глобальному рівні; чітке визначення цілей глобальної соціальної політики та механізмів її здійснення, їх класифікація; дослідження перешкод на шляху реалізації глобальних соціальних перетворень.

Список літератури

1. *Сомавиа Хуан*. Труд как средство борьбы с нищетой. – Женева: Международное бюро труда, 2003.
2. *Brown B.* Fair Trade: Reform and Realities in the International Trading System. – London: Zed, 1993.
3. *Дікон Б., Халс М., Стабс П.* Глобальна соціальна політика. – К.: Основа, 1999. – 346 с.
4. *Гальчинський А.* Глобальна криза чи криза глобалізації // "Віче". – 2002. – № 1.
5. *Гансли Теренс*. Соціальна політика та соціальне забезпечення за ринкової економіки / Пер. з англ. О. Перепадя. – К.: Основа, 1995. – 237 с.

ЦІНІСНИЙ ІМПЕРАТИВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

В. Козаков,

кандидат філософських наук, доцент, докторант кафедри державної політики та управління політичними процесами Національної академії державного управління при Президентові України

Постановка проблеми. Свого часу І. Кант увів у широкий обіг поняття „категоричний імператив” [1] як визначення обов’язкової загальнозначущої моральної настанови (на протипагу особистому принципу – максимі) будь-якої діяльності. Це поняття походить від латинського *imperativus* (обов’язкова вимога, наказ, закон) [2, т. 5, с. 321]. Однак, на нашу думку, в політиці мають діяти імперативні принципи, але жоден з них не може бути „категоричним”, оскільки політика – явище більш динамічне, ніж суспільна мораль.

Актуальність теми статті. У всі часи суспільство по-різному трактувало суспільно-політичний ціннісний імператив державного управління. Наприклад, для тоталітарних суспільств було характерне щось на кшталт „Deutschland über alles” або „...жыла бы страна родная и нету других забот”, що по смислу можна звести до відомого вислову Н. Макіавеллі: „Мета виправдовує засоби” [3]. Ціннісним імперативом молоді ліберальної демократії швидше за все є не менш відомий вислів Т. Джеферсона: „Якщо права народу утискаються, він може й повинен підняти повстання” [4], що пізніше ліг в основу Декларації прав людини і громадянина. Однак, на нашу думку, в сучасних умовах демократичній державі,

плануючи та здійснюючи процеси соціального управління, не можна покладатися виключно на „суд народу”.

Аналіз вітчизняної державно-управлінської наукової літератури показав, що проблема формування свідомості державних службовців не раз ставала предметом досліджень українських науковців, серед яких Л. О. Воронько, О. П. Губа, С. В. Загороднюк, В. М. Князєв, В. Г. Кремень, В. І. Луговий, І. Ф. Надольний, М. А. Нинюк, М. І. Пірен, В. А. Ребкало, С. А. Серьогін, В. А. Скуратівський, Л. Є. Шкляр та інші, однак проблема формування ціннісних пріоритетів державних службовців України частіше привертала увагу вітчизняних політиків, які говорили про неї набагато більше, ніж науковці, які мали б запропонувати дієві механізми її вирішення.

У результаті аналізу наукових джерел даних щодо ціннісних засад, принципів і механізмів державного управління та з'ясування реального стану проблеми формування ціннісних засад в сучасній системі державного управління України на базі Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів (далі – ІПКК) НАДУ та київських міського й обласного центрів перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування проведено експертне опитування.

Мета наукового дослідження, результати якого викладено у цій статті, полягає в тому, щоб проаналізувати та відобразити послідовний механізм формування ціннісних пріоритетів та засад державно-управлінської еліти (насамперед державних службовців).

Виклад основного матеріалу. До участі в експертному опитуванні було запрошено 200 державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування (далі – респонденти). Склад респондентів розділено на дві групи по 100 осіб у кожній (таблиця 1). Такий розподіл спричинено гіпотетичним припущенням про можливість існування розбіжностей у професійно-ціннісних орієнтаціях різних вікових та службових категорій респондентів. Крім того, обидві групи, представники яких не контактували під час опитування, виступали як контрольні одна по відношенню до одної.

До складу першої групи увійшли респонденти, які належать до вищих категорій державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, мають високі ранги (не нижче сьомого, в середньому – 5-й ранг), тривалий стаж державної служби (включно зі стажем служби в органах місцевого самоврядування і спеціальної або мілітаризованої служби – в середньому 14 років). До цієї групи (далі – старша група) увійшли:

- керівні працівники і консультанти Апарату Верховної Ради України та Секретаріату Президента України;
- керівники департаментів і управлінь: Міністерства оборони України, Міністерства праці та соціальної політики України, Міністерства охорони здоров'я України;
- заступники голів обласних державних адміністрацій;
- голови районних державних адміністрацій та їх заступники;
- голови районних рад народних депутатів.

Таблиця 1

Загальна характеристика складу експертів

Середній вік		Середній стаж державної служби		Стать				Ранг державного службовця (в середньому)	
				Старша група (С)		Молодша група (М)			
С	М	С	М	Ч	Ж	Ч	Ж	С	М
47	39	14	8	83	17	44	56	5	10

Середній вік респондентів старшої групи становить 47 років. За статтею вони розподілилися приблизно адекватно відсотковому співвідношенню жінок і чоловіків у вищих категоріях державної служби (83% чоловіків і 17% жінок). Такий склад старшої групи респондентів дає змогу цілком обґрунтовано припустити, що вони є виразниками консолідованої думки відповідної вікової та службової категорії кадрового складу державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Крім того, старша група, за характеристиками професійної діяльності, віком і стажем роботи являє собою характерний „зріз” одного з прошарків „середнього класу” населення України.

До складу другої групи увійшли респонденти, які належать до нижчих і частково середніх категорій державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, мають ранги від 15-го, але не вище 8-го (в середньому – десятий ранг) і стаж державної служби в середньому удвічі менший (8 років).

Молодша група за характеристиками професійної діяльності, віком і стажем роботи також може бути віднесена до специфічної соціальної категорії населення, яка характеризується певною трудовою і побутовою стабільністю, але за рівнем доходів не може бути віднесена до „середнього класу”. До цієї групи (далі – молодша група) увійшли:

– керівники структурних підрозділів та спеціалісти обласної, міської та районних державних адміністрацій;

– керівники та спеціалісти регіональних та місцевих підрозділів органів виконавчої влади: Служби у справах неповнолітніх, Пенсійного фонду та Служби зайнятості. Середній вік респондентів молодшої групи становить 39 років (при наймолодшому – 22 роки).

Статевий склад молодшої групи виявився не зовсім адекватним середньому відсотковому співвідношенню чоловіків і жінок у нижчих категоріях державної служби (44% чоловіків та 56% жінок). Однак, оскільки гендерний підхід у структурі проблемного аналізу ціннісних засад державного управління нами не був запланований, то цією розбіжністю можна знехтувати.

Експертам було запропоновано, виходячи з власного досвіду і міркувань, обрати з найбільш відомих ідей, що в різні часи служили ціннісним імперативом державного управління, те чи інше твердження, яке б найбільше підійшло для системи державного управління сучасної України (таблиця 2).

Перше місце в рейтингу (загалом 145 осіб при однакових показниках обох груп) отримала відома ленинська теза про те, що: „Політика є концентрованим виразом економіки” [5]. Частково це підтвердило і нашу гіпотезу про те, що політика

не є самодостатньою, оскільки державне управління виступає процесом похідним від державної політики – їх ціннісні імперативи мають бути узгодженими. Проте це не означає, що вони мають бути тотожними. Тому, приймаючи цю ідею за відправний момент у формуванні ціннісного імперативу державного управління, слід звернути увагу на інші можливі варіанти.

Таблиця 2

Експертна думка щодо деяких ціннісних імперативів державного управління

Ціннісні імперативи	Старша група	Молодша група	Загалом
Для блага держави немає значення, якими міркуваннями керуються люди, що належним чином керують справами, аби ці останні керувалися належним чином	44	40	84
Заради блага більшості можна пожертвувати благом меншості	36	27	63
Не можна жертвувати нічим благом заради блага інших	56	72	128
Якщо права народу утискаються, він може й повинен підняти повстання	66	70	136
Розмежування між особами, які займаються розробленням політики, й особами, які реалізують політичні рішення, не лише допустимо, але й необхідно	59	40	99
Не можна відділити політичне від організаційного, оскільки „політика – це концентрований вираз економіки”	72	73	145

На другому місці у рейтингу (загалом 136 осіб при майже однакових показниках обох груп) опинився вищезгаданий ціннісний імператив ліберальної демократії. Проте його беззастережне застосування в політиці й державному управлінні ми також вже встигли відкинути. Однак, подібні міркування є характерними для сучасного соціополітичного середовища в Україні, оскільки саме зараз ми переживаємо час революційних змін.

На нашу думку, дію зазначених змістових аспектів ціннісного імперативу ліберально-демократичної системи державного управління підсилить вимога про те, що „Не можна жертвувати нічим благом заради блага інших”. Ця думка відображається також її високим експертним рейтингом (загалом 128 осіб).

Однак, тут варто зазначити, що думки експертів різних груп помітно розійшлися. Молодша група віддала перевагу цьому імперативу на 12% більше, ніж старша. Перш за все це можна пояснити різницею у віковій ментальності респондентів. Для старшої групи (не лише за категоріями посад, а й за віком) звичайно більш притаманними лишилися рудименти радянсько-комуністичного ціннісного імперативу, який припускав нехтування правами різних соціальних груп і окремих осіб заради „блага” більшості. Скоріше за все в міру оновлення кадрів

державного управління, тобто з приходом нової генерації політиків і державних службовців в Україні більш усвідомлено буде відчуватися дія ціннісного імперативу спільного блага для всіх (не за рахунок інших).

Таким чином, критичний аналіз експертної думки дозволяє нам сформулювати гіпотетичний зміст ціннісного імперативу демократичної системи державного управління, яка формується в сучасній Україні, а саме: "Заради досягнення спільного блага система державного управління України має діяти адекватно економічній ситуації, не допускаючи при цьому утискання будь-чиїх інтересів на користь іншим, інакше народ може своєю волею втрутитися в систему державного управління і неодмінно це зробить". Іншими словами, цей імператив вимагає від системи державного управління досягнення спільного блага засобами соціального компромісу.

Непоодинокі приклади дії цього ціннісного імперативу ми зустрічаємо в реаліях державного управління сучасної України. Наприклад, коли органи виконавчої влади (за згодою органів місцевого самоврядування) планують організувати на території тієї чи іншої місцевої громади підприємство (наприклад, сміттєзвалище), яке буде приносити користь великому місту, але, можливо, зашкодить мешканцям невеличкого селища, то саме ці мешканці, як правило, вдаються до впливу на систему державного управління, притаманного методам ліберальної демократії (публічні маніфестації, акти громадської непокори, силова протидія тощо). Сучасна система державного управління України ще неспроможна адекватно реагувати на такий вплив. У таких випадках, попри вчинений опір інтереси меншості, як правило, будуть утиснуті. У відлагодженій відповідно до запропонованого нами імперативу системі державного управління мають бути включені механізми економічної компенсації, що забезпечило б спільне благо для всіх зацікавлених сторін.

Неодмінною умовою ефективного впровадження будь-якого ціннісного імперативу в систему державного управління, на нашу думку, є його свідоме сприйняття більшістю суб'єктів державного управління, а також свідомо підтримка більшістю населення країни. Для того, щоб з'ясувати наскільки новий зміст ціннісного імперативу може бути сприйнятий в сучасних умовах, експертам було запропоновано оцінити свідомі орієнтації українського суспільства (таблиця 3).

Таблиця 3

Експертна оцінка свідомої орієнтації сучасного українського суспільства

Свідомо орієнтація	Оцінка			Свідомо орієнтація	Оцінка		
	С	М	Σ		С	М	Σ
Егоїстична	29	36	65	Професійна	2	4	6
Кланова	57	44	101	Етнічна	2	1	3
Національна	1	3	4	Класова	7	10	17
Конфесійна	1	1	2	Гуманістична	1	1	2

Апріорі зазначимо, що отриманий результат заперечив будь-яку можливість швидкого і адекватного впровадження в Україні нового ціннісного імперативу демократичної системи державного управління. Як показала експертна думка, саме суспільство ще не готове до цього. Жахливий розрив між домінуванням кланової свідомості (загалом 101 особа) і гуманістичної свідомості (всього 2 особи, що може бути просто соціологічною похибкою) не дасть можливості сучасному вітчизняному соціуму швидко сприйняти ідею суспільного блага для всіх. Природжена віками рабського поневолення українська ментальність ставить соціально-ціннісну парадигму суспільної солідарності, як кажуть, „догори дригом”. Замість того, щоб діяти за принципом: „Я маю жити не гірше (або краще) за сусіда”, ми досі часто діємо за принципом: „Нехай мій сусід живе гірше за мене”. В сучасних же умовах, коли соціальні зв'язки є значно більш розгалуженими і детермінованими, прагнення покращити свій добробут за рахунок сусіда неминуче призводить до програшу обох сторін.

Зазначимо також, що кланова свідомість має суттєві відмінності від родинної свідомості, хоча вони мають спільні онтологічні корені. Поняття „клан” (від гетьманськ. *clan* – нащадок) в сучасній науковій літературі використовується для позначення різних груп за спільними інтересами. Зокрема, традиційним для клану спільним інтересом є власність [2, с. 325]. В сучасних умовах об'єднуватися у клани людей змушують обставини, коли людина неспроможна самотужки захистити свої інтереси. На відміну від родини, члени сучасного клану не обов'язково мають бути кровними родичами. Ієрархія в клані будується не за ознакою вікового старшинства, а відповідно до соціального потенціалу його членів. Клан є більш динамічним і соціально адаптованим утворенням, ніж родина. В сучасній Україні формальною ознакою утворення кланів можуть служити як родинні, так і земляцькі, професійні або економічні інтереси, однак, у будь-якому випадку клан формується не з метою прямого їх задоволення, а скоріше з метою їх спільного захисту.

Зазначимо, що дещо подібним до клану утворенням є корпорація, але, на відміну від клану, корпорація будується не за патріархальним принципом „старшинства”, а за спільністю інтересів і на основі їх узгодженості. Формальною ознакою корпоративності є скоріше професійна спільність суб'єктів.

Як бачимо (з таблиці 3), на думку експертів, кланова свідомість у сучасному вітчизняному соціумі перебуває майже поза конкуренцією. Її неспроможна замінити жодна інша ні релігійна, ані національна. Єдиною можливою альтернативою стає егоїстична свідомість (яка втім майже удвічі – 65 осіб – поступається клановій). Домінування егоїстичної свідомості є також не найкраще підґрунтя для впровадження нового ціннісного імперативу державного управління. Однак, у міру демократизації суспільства поступове заміщення кланової свідомості егоїстичною може створити передумови для подальшого формування інших (більш притаманних гуманістичній парадигмі) форм суспільної свідомості: національної, професійної і, зрештою, – власне гуманістичної.

Однією із соціальних засад виникнення егоїстичної свідомості на ранніх стадіях розвитку демократії для пересічної людини може стати саме відчуття власної захищеності. За таких умов вже нема потреби приєднуватися до клану – свої інтереси людина може захищати самостійно. Але інші суспільні потреби все

одно будуть спонукати людей об'єднуватися в соціальні групи, що зрештою призведе до усвідомлення ціннісного значення суспільної солідарності. Базовою ж засадою суспільної солідарності є повага громадян один до одного, визнання один одного рівноправними й рівнозначними суб'єктами відносин. Така свідома орієнтація і є підґрунтям гуманізму.

Висновки:

1. На сучасному етапі суспільного розвитку проблему неадекватності соціально-ціннісних засад системи державного управління України демократичним стандартам європейського адміністративного простору в цілому можна кваліфікувати як комплексну, поліоб'єктну, стійку, тривалу, актуальну (з тенденцією до загострення), деструктивну, ключову для модернізації суспільства в цілому та складну за механізмами розв'язання.

2. Результати аналізу експертного опитування також дають змогу створити цілісну картину стану і перспектив подальшого розвитку соціально-ціннісних засад сучасної системи державного управління в Україні, для якої характерними є:

- суттєва перевага утилітарних цінностей над культурно-духовними у свідомості осіб, які покликані професійно управляти державними справами на всіх рівнях їх службової ієрархії;
- значний вплив родинних традицій, патріархального способу мислення, уповільнене сприйняття політичною та адміністративно-управлінською елітою країни принципів і пріоритетів формування системи демократичних цінностей державного управління тощо.

3. Дієвість принципу служіння народу в сучасній системі державного управління України також може бути поставлена під сумнів через відсутність об'єктивних підстав для усвідомлення державними службовцями такого стану.

Перспективи подальших досліджень. Викладене дозволяє зробити невтішний і водночас обнадійливий висновок, що в Україні поступово може розвинути ціннісний імператив, притаманний гуманістичній парадигмі ліберально-демократичної системи державного управління, але в сучасних соціальних умовах для цього не існує ні ціннісних передумов, ані відповідної свідомої орієнтації більшості населення. Державні інституції і механізми, покликані сприяти подоланню цієї свідомо-ціннісної кризи, ще необхідно з'ясувати.

Список літератури

1. *Кант И.* Критика практического разума / Кант И. Соч. в 6 т. – М.: Мысль, 1964. – Т. 4. – С. 50.
2. Современная украинская энциклопедия. В 16 т. – Харків: Книжковий клуб сімейного дозвілля, 2006.
3. *Себайн Д. Г., Торсон Т. Л.* Історія політичної думки / Пер. з англ. – К.: Основа, 1997. – С. 586.
4. *Макіавеллі Н.* Державець // Філософія політики: Хрестоматія: у 4 т. / Авт. упоряд. В. П. Андрущенко та ін. – К.: Знання України, 2003. – Т. 1. – С. 259–265.
5. *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. в 45 т. – М.: Политиздат. 1970. – Т. 4. – С. 283.

ОСНОВНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ СУЧАСНОГО ПРОЦЕСУ ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

С. Краснопорова,

*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. Істотні зміни в пріоритетах суспільного розвитку торкнулися і сфери місцевого самоврядування, підвищили значення служби в його органах щодо забезпечення інтересів населення, диктують потребу у кваліфікованих працівниках.

Основна ідея сучасного розвитку служби в органах місцевого самоврядування пов'язана з процесом професіоналізації, який веде до оволодіння службовцями професійними знаннями, управлінськими вміннями і навичками, до набуття ними досвіду та вдосконалення професійного рівня. Це сприяє формуванню їх професійної майстерності і, таким чином, забезпечує процес надання послуг найвищого професійного рівня.

Рівень професіоналізму та ефективності роботи службовців органів місцевого самоврядування є предметом держави. На розв'язання цієї проблеми спрямовані реформи публічної служби, головним завданням яких є забезпечення професіоналізму службовців усіх гілок влади й на всіх рівнях за умов законодавчого визначення принципів відбору, прийняття і просування по службі, а також можливості для відзначення кваліфікованих працівників.

В Україні обговорення проблем децентралізації управління, делегування повноважень органам місцевого самоврядування та одночасно достатніх ресурсів для їх реалізації, формування системи та структури влади, чуйної до потреб людини, удосконалення механізмів надання публічних послуг населенню також актуалізують питання „професіоналізму, компетентності, чесності, ініціативності і відданості справі” фахівців управління [5]. До необхідності запровадження нового підходу щодо підвищення рівня професіоналізму та ефективності роботи службовців органів місцевого самоврядування спонукають й офіційні дані Головного управління державної служби України. Так, на кінець 2006 р. кількість посадових осіб місцевого самоврядування становила 95,6 тис. осіб, з яких найбільшу частку складають керівники четвертої (11,4 тис. осіб) та п'ятої (21,1 тис. осіб) категорії посад, які є лідерами органів місцевого самоврядування і серед яких майже 9,5 тис. осіб (тобто кожний третій) з неповною вищою освітою. Ще складніша ситуація з освітою серед найбільшої частини спеціалістів, тобто тих, хто має шосту та сьому категорії посад: серед 54,6 тис. осіб майже половина (22,6 тис. осіб) мають неповну вищу освіту, хоча саме вони безпосередньо контактують з населенням, надають громадянам послуги і тим самим формують імідж служби в органах місцевого самоврядування та рівень довіри громади до влади. У розрізі регіонів найбільший відсоток працівників, які мають неповну вищу, базову освіту,

відзначається у Житомирській (48% до облікової кількості працівників), Вінницькій (44% до облікової кількості працівників), Київській та Кіровоградській (по 43% до облікової кількості працівників) областях, але не набагато краще ситуація і в інших регіонах. Такий стан професійної підготовки службовців органів місцевого самоврядування визначає об'єктивну неспроможність забезпечення якісних змін характеру і структури управління справами територіальної громади та процесу надання публічних послуг громадянам відповідно до міжнародних стандартів якості.

Отже, наукова і практична актуальність проблеми професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування на основі професіоналізму і компетентності кадрів, переходу від примітивних управлінських технологій до якісно нових у процесі надання публічних послуг населенню визначили зміст і спрямованість статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання окресленої проблеми. Проблема визначення основних характеристик сучасного процесу професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування має міждисциплінарний характер, що зумовлює необхідність застосування для її розв'язання комплексного підходу, урахувавши обґрунтовані юридичні, економічні, соціологічні, психологічні та інші концепції.

Досягнення посадовими особами місцевого самоврядування високого професійного рівня юристи (Ю. П. Битяк, О. І. Бєдний) пов'язують, насамперед, з визначенням служби в органах місцевого самоврядування як самостійного виду публічної служби, який близький за своїми характеристиками (характерними рисами) до державної, але повністю ці види публічної служби ототожнювати не можна [1, с. 7; 2, с. 14]. Дійсно, державна служба і служба в органах місцевого самоврядування мають багато схожих рис, проте зміст діяльності та обсяг компетенції персоналу, орієнтування служби в органах місцевого самоврядування на служіння насамперед територіальній громаді, дають нам підставу підтримати вищезазначену точку зору науковців стосовно місця служби в органах місцевого самоврядування в системі публічної служби та його ролі у процесі професіоналізації.

На посилення управлінського характеру змісту праці посадових осіб у процесі професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування звертають увагу фахівці з управління (Т. Г. Морозова, М. П. Побєдіна, Г. Б. Поляк, Т. П. Фокіна), досліджуючи зрушення у суспільній свідомості до усвідомлення необхідності професіоналізму, навчання сучасних управлінців тому, як не бути схожими на інших [8, 11]. Сьогодні досить складно навести об'єктивні дані, що характеризують рівень професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування України. Водночас існують всесвітньо визнані й перевірені багаторічною практикою застосування у найрізноманітніших сферах суспільного життя методи та інструменти, які можна використовувати для оцінювання якісних і професійних характеристик посадовців місцевого самоврядування і їх здатності до управлінської діяльності, наприклад, застосування психодіагностики в муніципальній кадровій політиці [9].

Питання професіоналізації та побудови її інститутів стало темою багатьох робіт зарубіжних учених, що, так чи інакше, відображається на характеристиці діяльності службовців державного сектора. Представники функціоналізму соціологи

Х'юджес, Джонсон, Перрі та інші підкреслювали вигоди професіоналізму для суспільства і для самих професіоналів [3, с. 105–106]. Г. М. Кочетов упорядковує перелік взаємодіючих у процесі професіоналізації сил у концепцію, яка складається з трьох частин: *перша* відображає закономірність появи, структуру та умови функціонування власне професії – утворення відносно стабільного; *друга* розкриває роль і властивості спеціаліста як активної рухової сили професії – утворення більш змінного, тонко реагуючого на всі зміни ситуації зовнішнього середовища; *третья* розглядає деякі особливості процесу та умов підготовки спеціалістів, які постійно відтворюються у зв'язку зі зміною людських поколінь [7, с. 20]. Відповідно до цього доцільно надалі розглядати процес професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування у контексті таких понять, як "професія", "професіоналізм", "професіонал".

Аналіз наукової літератури свідчить, що кількість та якість існуючих публікацій не відповідає гостроті та актуальності проблеми визначення основних характеристик сучасного процесу професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування. Очевидна недостатність комплексних досліджень, які б узагальнювали теоретичні напрацювання з цього питання, гальмує процес наукового обґрунтування інноваційних підходів щодо підвищення рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування і професійного потенціалу служби в органах місцевого самоврядування в цілому.

Визначення невирішених раніше складових загальної проблеми, яким присвячена стаття. Реалії реформування публічної служби потребують масштабних наукових досліджень теоретичних і практичних проблем професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування України, обґрунтування основних характеристик цього процесу за сучасних умов, відпрацювання складових професіоналізації посадових осіб місцевого самоврядування. Ці питання ще не були предметом спеціального дослідження.

Формування мети (постановка завдання). Метою статті є виявлення у теоретико-методологічному контексті основних характеристик сучасного процесу професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу з обґрунтуванням отриманих наукових результатів дослідження. Очевидно, що професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування відбувається через професіоналізацію окремих особистостей, які є посадовими особами місцевого самоврядування, обіймають посади в органах місцевого самоврядування і наділені відповідними службовими повноваженнями. Але за яких умов забезпечується повноцінність цієї трансляції?

Загалом під професіоналізацією розуміють інституціоналізацію освіти, підготовку у вищих навчальних закладах дипломованих фахівців на підставі стандартів, які визначають, що повинен знати спеціаліст, що він повинен уміти, якими цінностями володіти і на яких посадах може працювати. Виходячи з цього, можна визначити кілька складових, притаманних професіоналізації службовців органів місцевого самоврядування.

Перш за все, на нашу думку, це стосується наявності *Реєстру посад* в органах місцевого самоврядування. Посаду в органах місцевого самоврядування має передбачати статут територіальної громади відповідно до законодавства. Для

кожної посади мають бути чітко встановлені як повноваження щодо вирішення конкретних питань місцевого значення (або обов'язки з виконання й забезпечення повноважень даного органу місцевого самоврядування), так і відповідальність за здійснення цих повноважень (чи виконання цих обов'язків). Посада в органах місцевого самоврядування включається до Реєстру посад в органах місцевого самоврядування, який встановлюється нормативними правовими актами органів місцевого самоврядування відповідно до законодавства. На основі цього Реєстру керівник органу місцевого самоврядування формує і затверджує штатний розклад даного органу місцевого самоврядування, до якого вже включають і посади для технічного забезпечення органів місцевого самоврядування, проте які не відносяться до посад в органах місцевого самоврядування.

Згідно із Законом України "Про службу в органах місцевого самоврядування" посадами в органах місцевого самоврядування є:

- виборні посади, на які особи обирає територіальна громада;
- виборні посади, на які особи обирає або затверджує відповідна рада;
- посади, на які особи призначає сільський, селищний, міський голова, голова районної, районної у місті, обласної ради [5].

Визначена складна структура посад насамперед потребує загальноєвропейського підходу до їх розмежування на політичні й адміністративні, внаслідок чого принциповою ознакою посади в органах місцевого самоврядування, за якою служба в органах місцевого самоврядування повинна відрізнятися від політичної діяльності, має стати спосіб заміщення посади – виключно на основі критеріїв професійності через відкритий конкурс шляхом укладання трудової угоди (останнє пояснюється тим, що служба в органах місцевого самоврядування є особливий, окремий вид трудової діяльності).

До речі, нині в нашій державі функціонує Реєстр посад державних службовців, який містить посади органів державного управління відповідно до першої – сьомої категорій. Прикладів реєстру посад в органах місцевого самоврядування не відзначається.

Отже, Реєстр посад можна вважати фундаментом для визначення кваліфікаційних вимог до кандидатів, які прагнуть стати службовцями органів місцевого самоврядування. Більш того, оскільки серед кваліфікаційних вимог головну позицію займають вимоги до рівня освіти кандидата, це сприяє формуванню *напрямів* і визначенню *пріоритетів професіоналізації* службовців органів місцевого самоврядування.

Другою важливою складовою професіоналізації службовців органів місцевого самоврядування, на нашу думку, слід вважати *Типові професійно-кваліфікаційні характеристики* (ТПКХ) посад службовців органів місцевого самоврядування, які мають використовуватись під час визначення змісту навчання посадових осіб і відповідно змісту професіоналізації службовців органів місцевого самоврядування для набуття ними необхідних навичок і знань. Розуміння важливої ролі професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування у багатьох країнах сприяло формуванню професійно-кваліфікаційних характеристик працівників місцевого самоврядування як "ідеальних моделей" – сукупності вимог до працівника, яка складається з урахуванням особистих (сукупність певних

особистісних якостей) та професійних (знання, уміння, навички та досвід) характеристик, необхідних для ефективного здійснення діяльності в сучасних умовах. Сенс використання "ідеальної моделі" полягає у можливості передбачати (прогнозувати) успішність професійної діяльності службовця на основі його відповідності моделі. При цьому модель графічно уявна, що суттєво полегшує можливість її сприйняття та поширює можливості використання, зокрема дозволяє прискорити процедуру відбору кандидатів на посаду. До того ж окремі характеристики професійної та особистісної складової "ідеальних моделей" вимірювані, що є корисним при їх оцінці.

Українські ТПКХ посад за сучасних умов не повною мірою узгоджуються з діяльністю органів місцевого самоврядування та не можуть бути належним чином використані у процесі оцінювання посадових осіб саме з точки зору специфіки їх діяльності на конкретних посадах [4]. Зараз ТПКХ посад мають надто загальний характер. Зокрема, при викладі вимог до посад різного рівня відповідальності відзначається певне дублювання опису діяльності, одноманітно повторюється певний набір функцій без диференціації посад та органів, де працюють службовці органів місцевого самоврядування. Крім того, для всіх рівнів посад від керівника до спеціаліста, незалежно від категорії, встановлюється однаковий освітньо-кваліфікаційний рівень післядипломної освіти – магістр державного управління. При цьому не йдеться про специфічні знання, уміння та якості, необхідні для кожної посади. Такий підхід певною мірою можна вважати наслідком попередньої системи державного управління, відсутності чітких вимог до якості та критеріїв результативності роботи посадової особи, а також недостатнього унормуванням нової ролі службовця органів місцевого самоврядування в умовах демократії.

Слід зазначити також, що окрім ТПКХ існують локальні (на рівні окремих органів місцевого самоврядування) розробки на основі виділення значущих для здійснення "професійної, на постійній основі діяльності" якостей спеціаліста. Проте здебільшого їх готують нефхівці, а самі працівники, насамперед відділу кадрів. Тому об'єктивність результатів, отриманих за цими розробками, викликає сумнів.

Отже, сучасна українська та світова практика служби в органах місцевого самоврядування переконує в необхідності створення вітчизняної моделі службовця органів місцевого самоврядування, яка задасть параметри професіоналізації.

Важливою умовою професіоналізації службовців органів місцевого самоврядування є система їх фахового навчання. Тому наступною складовою, на нашу думку, має бути мережа *навчальних закладів*, яка б забезпечувала підготовку дипломованих фахівців класу 75.11 "Державне управління загального характеру", якому в Національному класифікаторі України „Класифікатор видів економічної діяльності” ДК 009:2005 відповідає діяльність в органах місцевого самоврядування [6].

Сьогодні фахова підготовка посадових осіб місцевого самоврядування відбувається на основі запровадженої в 1997 р. освітньої галузі "Державне управління". Мережа закладів системи професійного навчання службовців, сформована із застосуванням механізмів ліцензування та акредитації в освітній галузі "Державне управління", включає: Національну академію державного управління при Президенті України з її регіональними інститутами державного управління в м. Дніпропетровську, м. Львові, м. Одесі та м. Харкові, створену в

1995 р. та визнану головним вищим навчальним закладом у цій системі; 16 вищих навчальних закладів, що ліцензовані та акредитовані для підготовки магістрів за спеціальностями “Державне управління” та “Державна служба”; 23 центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій; 65 галузевих навчальних закладів вищої і післядипломної освіти, що ліцензовані для підвищення кваліфікації службовців. Разом з цим ця система має суттєві недоліки, про що, до речі, зазначається у Стратегії модернізації системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, а саме: ця система не забезпечує підготовку професіоналів у сфері місцевого самоврядування, не спрямована на формування службовця нової формації, не стала органічною складовою місцевого самоврядування, інститутом служби в органах місцевого самоврядування, не забезпечує результативність діяльності через розвиток інтелектуального потенціалу працівників, не охоплює всіх службовців, особливо навчанням перед участю в конкурсі на заміщення посади та після призначення на посаду (лише 20% службовців проходять навчання протягом законодавчо визначених п’яти років) та ін. [9]. Отже, особливості служби в органах місцевого самоврядування за сучасних умов зумовлюють необхідність інституціоналізації професіоналізації посадових осіб місцевого самоврядування, причому з акцентом не на спеціальність “Державне управління”, а на самостійну освітню галузь “Державне управління загального характеру”.

І остання складова, на якій ми вважаємо за необхідне зупинитись. Це *стандарту професійної діяльності службовців*, в основі яких мають бути стандарти публічної служби як чинник створення єдиного адміністративного простору Європи, до якого прагне приєднатися Україна. Змістовне наповнення цих стандартів має враховувати освітньо-кваліфікаційний рівень службовця, компетенції (як визначені українським законодавством та нормативними правовими актами територіальної громади, так і ЄС та міжнародні компетенції), норми поведінки. Наявність таких стандартів є підґрунтям для визначення *форм і методів професіоналізації* службовців місцевого самоврядування й забезпечення якісного надання публічних послуг людям.

Висновки з даного дослідження. Принципова перебудова публічної служби з орієнтацією на надання якісних послуг громадянам давно визначила необхідність професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування, яка відбувається безпосередньо через професіоналізацію її посадових осіб.

За сучасних умов у процесі професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування в Україні визначається парадоксальна ситуація. Поняття професіоналізації у теоретико-методологічному контексті характеризується низкою рис: дипломованість фахівців; професійні стандарти; мережа відповідних вищих навчальних закладів; реєстр посад, для яких готуються спеціалісти тощо. Водночас результати проведеного дослідження виявили суттєві розходження із загальноприйнятою науковою думкою щодо професіоналізації, а саме: існуюча система професійного навчання не відповідає ні за своїм змістом, ні за інституціональною складовою сучасній парадигмі публічної служби – надання послуг громадянину як умови забезпечення його конституційних прав і свобод;

відсутні типові кваліфікаційні характеристики, а відповідно і методи оцінки професійних і особистих якостей службовців органів місцевого самоврядування; складна ситуація зі стандартами професійної діяльності посадової особи місцевого самоврядування тощо.

Натомість професіоналізація державної служби має більше перспектив, оскільки усі вищенаведені складові, хай і в недосконалій формі, але існують.

Таким чином, для того щоб службовці органів місцевого самоврядування могли як слід виконувати нові завдання, що покладаються на них відповідно до нових повноважень місцевого самоврядування, потрібні законодавчі зміни щодо служби в органах місцевого самоврядування як самостійного виду публічної служби, введення стандартів професійної компетенції на основі міжнародних та ЄС, визначення методів та інструментів кількісно-якісної оцінки кадрового складу служби в органах місцевого самоврядування, а також розроблення науково-методичного забезпечення процесу відбору, призначення, навчання, просування, мотивації тощо працівників цієї служби.

Базовою умовою реального запровадження професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування є підготовка відповідних службовців, для чого у вищих навчальних закладах необхідно організувати підготовку зі спеціальностей, за якими готувати дипломованих фахівців для цієї інституції. Підтримка і витрати на професійний розвиток службовців органів місцевого самоврядування сприятиме збільшенню генерації різних інновацій у процесі надання публічних послуг громадянам.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Результати дослідження, його висновки, пропозиції та рекомендації є перспективними для процесу становлення служби в органах місцевого самоврядування як самостійного виду публічної служби, під час розроблення нормативних документів та навчальних програм у контексті державної політики модернізації системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб, під час проведення семінарів та інших заходів для працівників органів місцевого самоврядування, організації їх повсякденної діяльності щодо надання якісних послуг громадянам.

Список літератури

1. Бєдний О. І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Одес. нац. юр. ак. – Одеса, 2003. – 19 с.
2. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування: Автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Нац. юрид. ак. ім. Я. Мудрого. – Х., 2006. – 40 с.
3. Большой толковый социологический словарь (Collins). Т. 2 (П – Я): Пер. з англ. – М.: Вече, АСТ, 1999. – 528 с.
4. Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців. – К.: Соцінформ, 2002. – 111 с.
5. Закон України „Про службу в органах місцевого самоврядування” від 7 червня 2001 р. // ВВР України. – 2001. – № 33.

6. Збірник "Класифікація видів економічної діяльності", 2006 р. – <http://www.ubc.ua/> (12.09.2007 р.).

7. Кочетов Г. М. Механизмы процесса профессионализации (концептуальная постановка задачи). – Томск: Изд-во Том. ун-та, 1975. – 189 с.

8. Муниципальный менеджмент / Т. Г. Морозова, М. П. Победина, Г. Б. Поляк и др. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1997. – 264 с.

9. Психодіагностика в муніципальній кадровій політиці / В. М. Бабаєв, О. Г. Романовський, О. С. Пономарьов, В. В. Бондаренко. – Х.: НТУ "ХПІ", 2003. – 390 с.

10. Стратегія модернізації системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. – <http://www.guds.gov.ua/> (21.10.2007 р.).

11. Фокина Т. П. Муниципальный служащий: от обучения к сотрудничеству. – <http://www.fokina.rumbler.ua> (12.09.2007 р.).

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПОНЯТІЙНОГО АПАРАТУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

О. Сацюк,

*аспірант кафедри української мови Національної академії державного управління
при Президентові України*

Постановка проблеми. Понятійний апарат державного управління, що реалізується у термінах і являє собою термінологічну систему, є невід'ємною й обов'язковою частиною теорії і практики цієї галузі. Відсутність усталеного й уніфікованого понятійного апарату суттєво ускладнює як взаєморозуміння державних інститутів між собою, так і конструктивний діалог між владними установами, політичними структурами та громадянами. Це не лише значно знижує ефективність діяльності інститутів публічного управління, але й не сприяє проведенню успішних державних реформ, що в підсумку гальмує поступальний розвиток суспільства. Саме тому вивчення особливостей використання та розвитку адміністративних і політичних термінів, їх значення в українській мові є необхідним, оскільки Україна розбудовує свою сферу державного управління, відбувається становлення нових суспільних відносин, а також зв'язків між владою та громадянським суспільством. Надзвичайно важливо знати значення термінів, уміти правильно їх використовувати, розмежовувати подібні в написанні або у значенні терміни, а також створювати відповідну лексикографічну базу. Це дозволить уникнути багатьох помилок і непорозумінь у державноуправлінській діяльності. Зрештою, правильне грамотне мовлення сучасних державних службовців є одним із показників рівня культурного розвитку країни в цілому.

На сьогодні понятійний апарат державного управління в Україні перебуває в процесі формування, що пояснюється недавнім виокремленням відповідної наукової галузі. Складнощі виникають ще й тому, що державне управління, окрім

власних, послуговується термінами, які належать до терміносистем інших наук: юриспруденції, економіки, політології, соціології, філософії тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивчення законодавчої і нормативної баз показує наявність законів, указів, постанов, розпоряджень, в яких говориться про необхідність розширення сфери функціонування української мови, створення галузевих словників, а саме: Закон „Про мови в Українській РСР” № 8313-11 від 28.10.89 (із змінами, внесеними згідно із Законами № 75/95-ВР від 28.02.95, ВВР 1995, № 13, ст. 85 № 594-IV (594-15) від 06.03.03, ВВР, 2003, № 24, ст. 159) [1]; Конституція України від 28 червня 1996 року [2]; Постанова Кабінету Міністрів України № 1546 від 02.10.03 "Про затвердження Державної програми розвитку і функціонування української мови на 2004–2010 роки" [3]; Указ Президента України "Про розвиток національної словникової бази" від 7 серпня 1999 р. № 967/99 [4] тощо.

Лексикографічним закріпленням термінів державного управління шляхом укладання відповідних словників займалися В. Бакуменко [5], В. Князев [5], В. Луговий [5], О. Оболенський [6] та ін. Мовні аспекти професійного спілкування державних службовців досліджували такі вчені: О. Козієвська [7], І. Плотницька [8], С. Хаджирадева [9] та ін.

На основі зазначених робіт можна констатувати, що переважна більшість термінів, з яких формується терміносистема державного управління, мають грецьке або латинське походження, оскільки саме у суспільствах античної Греції і Риму були закладені основи політології, філософії, юриспруденції та адміністративної діяльності. Вивченню місця, шляхів адаптації лексики давньогрецького і латинського походження загалом в українській мові присвячені праці Р. Беляєва [10], А. Білецького [11], А. Критенка [12], О. Пономаріва [13] та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Аналіз зазначених джерел показує, що особливості формування та розвитку понятійного апарату державного управління в термінах латинського і грецького походження не були предметом спеціальних досліджень. Крім того, відсутня нормативна база, яка б стосувалася регулювання використання іншомовних запозичень в офіційних текстах у сфері державного управління. У зв'язку з цим необхідним є вивчення зазначених особливостей та визначення шляхів удосконалення вживання термінів латинського і грецького походження для становлення понятійного апарату та самої галузі державного управління, оскільки правильне їх вживання є одним із засобів підвищення мовленнєвої ефективності державних службовців.

Формування мети або цілей статті. *Мета* – визначити шляхи удосконалення понятійного апарату державного управління. *Завдання* – проаналізувати особливості формування й основні тенденції розвитку понятійного апарату державного управління та з'ясувати причини неправильного використання термінів латинського і грецького походження державними службовцями у професійній діяльності та на основі цього визначити шляхи удосконалення їх вживання.

Виклад основного матеріалу. У процесі дослідження виявлено такі особливості формування в Україні понятійного апарату державного управління в термінах латинського і грецького походження:

1. Запозичені слова можуть змінювати своє значення (наприклад, *ліцензія* – у сучасному значенні – це документ, що демонструє певний дозвіл, в латинській мові мало інші значення – свобода, право, влада, сваволя, примха тощо); вживатися в сучасному понятійному апараті державного управління лише з одним із колишніх значень (наприклад, *аналіз*, крім сьогоденішнього значення, раніше означало ще звільнення, позбавлення); не змінювати значення, наприклад, *реформа*, що означало і в латинській мові “перетворювати, перебудовувати, поліпшувати, поновлювати”.

2. Частина термінів державного управління латинського або грецького походження при засвоєнні українською мовою зазнала змін відміни (адміністрація, апарат, криза), роду (документ, територія, орган, парадигма, програма), числа (політика, грамота).

3. Терміни державного управління утворюються не тільки від іменників, а й від дієслів (комітет), прикметників (легітимність), дієприкметників (депутат), віддієслівних прикметників (референдум). В українській мові вони належать до іменників, отже, відбувається зміна належності до певної частини мови.

4. У більшості випадків запозичені з класичних мов терміни державного управління адаптуються в понятійному апараті за законами української мови: критіке (грец.) → критика (укр.), ойкономіке (грец.) → економіка (укр.), документум (лат.) → документ (укр.).

5. У понятійному апараті державного управління використовуються всі способи словотворення української мови. Це доводить, що терміносистема органічно увійшла до складу української мови як одна з її термінологічних підмов. Визначено, що при творенні термінів державного управління часто використовуються слова або частини слів латинського або грецького походження, які можуть додаватися як до слів латинського або грецького походження, так і до власнеукраїнських (антидемократичний, антиправний).

6. Визначено особливості структури сучасних термінів латинського і грецького походження, що складають понятійний апарат державного управління в Україні. Використовуються терміни, які можуть бути виражені як одним словом (автономія, міністр), так і словосполученням (кадрова політика, організаційна структура державного управління). Більшість із термінів латино-грецького походження функціонує у сфері державного управління саме у вигляді словосполучень. Серед термінів державного управління чимало їх мають два і більше компонентів у своєму складі, як правило, це поєднання іменників з прикметниками (управлінська еліта). Складові терміносполучення можуть походити з латинської, грецької або української мов (ієрархія рішень у державному управлінні).

7. Особливістю вживання термінів державного управління латинського і грецького походження в державноуправлінській діяльності є те, що вони можуть втрачати певні компоненти свого складу, однак, мати те саме значення: законодавчі акти Верховної Ради України – акти Верховної Ради.

Визначено такі тенденції розвитку понятійного апарату державного управління: 1. Виникнення в понятійному апараті термінів із однаковим або подібним значенням, але різним написанням (термінів-синонімів). 2. Функціонування термінів із подібним написанням (термінів-паронімів).

3. Використання іншомовного відповідника за наявності усталеного українського. 4. Вживання термінів із протилежним значенням (термінів-антонімів). 5. Утворення нових назв на вже наявні поняття. 6. Наявність багатозначних слів та слів із однаковим написанням, але різним значенням (термінів-омонімів).

Досліджено проблеми використання термінів державного управління латинського і грецького походження з огляду на ці тенденції розвитку. Насамперед, проблемою є існування в понятійному апараті термінів з абсолютно однаковим значенням. Часто це призводить до використання цих термінів в одному реченні (*ми дійшли консенсусу зі згоди*). На нашу думку, якщо існує два терміни (із однаковим або подібним значенням, але різним написанням), то вони повинні називати, розмежовувати різні поняття. В іншому ж випадку у понятійному апараті повинен залишитись один з термінів (якщо вони називають одне поняття) – у такий спосіб можна досягти нормалізації понятійного апарату науки. При виборі терміна, який треба залишити у сфері державного управління, слід керуватися критеріями зрозумілості, звичності при використанні, усталеності (медіанний виборець – *пересічний виборець*). Є випадки, в яких існування термінів-дублетів свідчить про неусталеність стандартів передачі запозиченої лексики (*реципієнт* – реципієнт, *меморіал* – меморіал, *медіатор* – медіатор). Уважаємо, що при виборі між національним та інтернаціональним термінами перевагу краще надавати національному (*звертатися* замість *апелювати*, *згода* замість *консенсус*). Однак, якщо певному поняттю галузі державного управління вже існує назва, прийнята для багатьох країн світу, і яка може адаптуватися (чи адаптувалася) до граматичної системи української мови за визначеними у другому розділі засадами, то перевагу варто надавати саме таким термінам (*референдум*, а не *всенародне опитування*). При називанні ж нових явищ у сфері державного управління варто використовувати елементи латинської і грецької мов, оскільки такі терміни, у свою чергу, можуть легко сприйматися іншими мовами і з часом, можливо, стануть інтернаціональними. Подібний досвід можемо побачити у галузі медицини (*arthrotomia* (суглоб + розтин) розтин суглоба).

Ще однією проблемою є нерозрізнення за значенням слів з подібним написанням. Аналізуючи функціонування таких термінів, робимо акцент на необхідності розуміння й розмежування їх за значеннями з метою уникнення помилок при їх вживанні. Цікавими для дослідження виявилися терміни із подібним написанням *депресивний* // *депресійний*. Термін *депресивний* тлумачиться так: пов'язаний із хворобливим станом пригніченості, відчаю, скорботи, тоді як *депресійний* – який стосується застою в економіці капіталістичних країн. Однак, у державноуправлінських текстах вживається термін *депресивний* зі значенням терміна *депресійний*, наприклад: "Зараз центральними органами виконавчої влади ведеться робота з підготовки проекту Закону України "Про засади підтримки регіонального розвитку", який, зокрема, повинен врегулювати питання розвитку депресивних територій" [14; 56]. У "Словнику термінів і понять з державного управління" цей термін вживається у такому ж значенні: "депресивні території – регіони чи їх частини (район, місто або кілька районів, міст), рівень розвитку яких за показниками, визначеними у законодавчому порядку, є найнижчим серед територій

відповідного типу" [15; 32]. Виходить, у галузі державного управління значення одного терміна вживається замість значення іншого.

Важливо знати і вивчати значення того чи іншого терміна, особливо, якщо він запозичений, оскільки найбільше помилок трапляється саме при вживанні слів іншомовного походження, серед яких більшість походить з грецької або латинської мови. У вирішенні цієї проблеми допомогло б створення словників термінів державного управління із тлумаченням їх походження, значення, а також прикладом уживання у текстах, оскільки саме контекстуальне оточення дозволяє якнайлегше і якнайшвидше зрозуміти і запам'ятати значення того чи іншого терміна. Другим кроком у подоланні плутанини в термінології може бути створення словника термінів державного управління, які походять з інших мов.

Виявлено проблему використання державними службовцями слів іншомовного походження, які зводяться до латинської і грецької мов, за наявності власнеукраїнських слів. Іноді навіть утворюються нові назви, наприклад, "*політикум*", не завжди зрозумілі аудиторії, тоді як існують усталені назви (політична еліта, політики). Потім подібні новостворені терміни потрапляють й у тексти наказів, постанов, розпоряджень ("З метою забезпечення реалізації конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами, залучення представників громадськості та *політикуму*, знаних науковців, фахівців до підготовки проектів найважливіших рішень глави держави... постановляю..." [16]). Утворення промовцями нових назв термінів на вже наявні на базі латинських або грецьких основ є негативним явищем, оскільки поповнюються ряди термінів із подібним значенням, такі назви можуть сприйматися слухачами як іронія. Якщо новоутворені слова або риторичні засоби вживаються з метою досягти певного ефекту (іронізації або показати своє негативне ставлення), то не слід припускати, щоб такі засоби потрапляли у тексти нормативних актів, різних документів.

Протилежною до попередньої проблеми є проблема вживання українських слів або частин слова при звичному й усталеному використанні слів латинського або грецького походження. Таке, як правило, спостерігається при творенні похідних, термінів з протилежним значенням, наприклад: *монопольний* – *антимоніпольний*, *протимоніпольний* (при звичному – антимоніпольний).

Проаналізувавши творення та функціонування терміносполучень латинського і грецького походження сфери державного управління, було знайдено чимало проблем при їх використанні, які пояснюються неточним розумінням значення запозичених слів. Наприклад, у виступі на засіданні Верховної Ради України знаходимо: "Ми пропонуємо пропозицію". Правильним є варіанти: робити пропозицію або пропонувати, оскільки у наведеному реченні дієслово й іменник є спільнокореновими, вони утворені від того самого латинського дієслова. У сфері державного управління функціонує також терміносполучення ключові пріоритети, де прикметник ключовий має значення "основний, першочерговий". З'ясувавши значення іменника латинського походження пріоритет (від латинського – *prior* "перший"), також робимо висновок про непотрібність вживання при цьому іменнику прикметника ключовий.

Висновки. Для вирішення виділених проблем запропоновано авторський підхід до вдосконалення понятійного апарату державного управління в Україні шляхом

вирішення проблем використання термінів латинського і грецького походження, а саме: вилучити з практики вживання у сфері державного управління термінів з абсолютно однаковим значенням; дотримуватися умов використання термінів із протилежним значенням та виведення з обігу вживання штучно утвореного терміна; впровадити у практику використання у сфері державного управління творення термінів із подібним написанням за визначеними у мовознавстві моделями; досягти вживання термінів латинського і грецького походження відповідно до їх значення; вилучити з нормативно-правової бази штучно утворених слів, які не доцільно вживати, оскільки вони дублюють назви усталених термінів і вносять плутанину у їх вживання і розуміння; не припускати перенесення у нормативно-правові документи та наукові тексти синтаксично обумовлених в усному мовленні фраз.

Перспективи подальших розвідок. Надалі пропонується створення словника термінів державного управління із зазначенням походження терміна та прикладом вживання його у контексті, робочого зошита, тестових завдань для державних службовців з метою удосконалення вживання іншомовних термінів у їх професійній діяльності.

Список літератури

1. Закон „Про мови в Українській РСР” // www.rada.gov.ua
2. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – Київ, 1996. – 42 с.
3. Постанова Кабінету Міністрів України № 1546 "Про затвердження Державної програми розвитку і функціонування української мови на 2004–2010 роки (із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ № 676 (676-2004-п) від 26.05.2004) // www.rada.gov.ua
4. Указ Президента "Про розвиток національної словникової бази". Документ 967/99, редакція від 07.08.1999 // www.rada.gov.ua
5. *Методологія державного управління. Словник – довідник / Уклад. В. Д. Бакуменко (кер. автор. кол.). За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева.* – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – 196 с.
6. *Державне управління та державна служба. Словник-довідник / Уклад. О. Ю. Оболенський.* – К.: ВНЕУ, 2006.
7. *Козієвська О. І. Особливості формування культури мовлення у професійній діяльності державних службовців. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління.* – Київ, 2003. – 278 с.
8. *Плотницька І. М. Терміни державного управління: семантичний, етимологічний, структурний і словотвірний аспект // Вісник НАДУ.* – К.: Вид-во НАДУ. – 2004. – № 3. – С. 67–72.
9. *Хаджирадєва С. К. Підготовка державних службовців до професійно-мовленнєвої комунікації: концептуальні засади й стратегія модернізації технологій. Автореф. дис. д. н. держ. упр.* – К, 2006. – 36 с.
10. *Беляев Р. С. Ономазиологический анализ греко-латинских терминологических элементов (на материале латинской клинической терминологии). Автореферат диссертации на соискание уч. ст. к. филол. н.* – К. – 1990. – 24 с.
11. *Білецький А. О. Адаптація давньогрецького ономастикону в східнослов'янських мовах // Іноземна філологія.* – 1971. – вип. 24. – С. 17–23.

12. *Критенко А. П.* Грецькі елементи в українській мові // Українська мова та література в школі. – 1970. – № 12. – С. 71–745.

13. *Пономарев А. Д.* Лексика греческого происхождения в современном украинском языке. Автореферат диссертации на соиск. ученой степени канд. филол. наук. – К., 1974. – 38 с.

14. Проблеми реалізації адміністративної реформи в Україні. – К., 2002. – 82 с.

15. *Малиновський В. Я.* Словник термінів і понять з державного управління. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби. – 2005. – 196 с.

16. Указ Президента "Про Раду громадськості при Президентові України" від 29 вересня 2006 року № 795/2006 // www.rada.gov.ua

РОЛЬ МОНІТОРИНГУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В МІЖНАРОДНІЙ ПРАКТИЦІ ВИРОБЛЕННЯ ПОЛІТИКИ

З. Гбур,

начальник Центру моніторингу соціальних програм та контролю за призначенням і виплатою пенсій та допомог Львівської облдержадміністрації, аспірантка Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Державна політика у період розбудови громадянського суспільства розглядається як процес, який має свою структуру та складові, пріоритети та специфіку у часі та просторі. Як процес політика потребує аналізу та регулювання свого розвитку. Найбільш адекватною стратегією вивчення та коригування процесів державної політики є стратегія моніторингу.

Мета моніторингу в певний момент політичного циклу – оцінка ефективності самої політики та її складових, визначення проблем та “вузьких” місць, коригування заходів з урахуванням потреб суспільства.

За визначенням керівника “Тасіс” – проекту “Соціальна політика в Україні” А. Гоне, моніторинг – це цикл, що починається з підготовки (що і як оцінювати), дослідження (опитування, аналізи опитувань, адміністративні дані), звітності про основні результати досліджень, коригування результатів особою, що приймає рішення. Виходячи з цього, моніторинг потребує ініціатора, певних ресурсів для визначення стратегії та проведення дослідження.

Питання теорії і методики впровадження та використання моніторингу в різних сферах діяльності висвітлювали у своїх працях такі вчені, як І. В. Бестужев-Лада, А. В. Толстих, В. О. Шинкаренко, Т. С. Смовженко, Л. В. Ноздріна, В. Б. Артеменко, В. А. Крупіна, В. Д. Бакуменко, О. І. Сушинський, М. В. Гладій, М. І. Долішній, С. М. Писаренко та інші. Також питання впровадження моніторингу як позитивного досвіду інших країн висвітлені в українській науковій літературі, зокрема такими іноземними вченими, як Сімма Манніла, Матті Мікола, Карін Атстрме та ін.

Беручи до уваги результати досліджень учених, що працювали над питаннями теорії і методики впровадження та використання моніторингу в державному

управлінні, *метою статті* є дослідження ролі моніторингу державної політики в міжнародній практиці вироблення політики.

Виклад основного матеріалу. Результати моніторингу та оцінки в країнах Європейського Союзу передають до стадії реалізації поточної діяльності та планування нової.

Розробники політики Європейського Союзу використовують системи моніторингу для оцінки прогресу розробленої ними політики, ідентифікації ускладнень, визначення проблем та надання рекомендацій щодо їх розв'язання.

Розглянемо більш детально використання систем моніторингу у таких країнах, як Великобританія, Фінляндія, Росія і можливість використання їх досвіду в Україні.

Слід зауважити, що у вказаних країнах моніторинг використовують на державному рівні в усіх сферах політики, а витрати на проведення дослідної та консультативної роботи, як правило, передбачають окремим рядком у бюджетах міністерств та органів місцевого самоврядування.

Основою для проведення моніторингу як у Фінляндії, так і в інших країнах є сформовані бази даних, які постійно оновлюються [8, с. 20–25].

На регіональному рівні кожне управління має у штаті одного експерта з моніторингу, завдання якого полягає у проведенні аналізу даних відповідно до загальних та регіональних правил розроблення політики. Ключова частина регіональних даних накопичується на центральному державному рівні, де міністерства готують та публікують серію звітів.

За результатами моніторингових досліджень публікують такі звіти:

про адміністративне управління соціальною сферою;

про адміністративне управління економічною сферою і т. д.;

про тенденції соціального захисту;

бюджет та план дій міністерства;

про тенденції розвитку адміністративної політики;

наукові дослідження та розробки;

управління деякими структурними фондами Європейського Союзу.

Організація, яка відповідає за дослідну роботу і моніторингові дослідження, є невеликою та складається з директора та персоналу у складі 10–15 чол. Її завдання полягає у розробленні та погодженні програми моніторингу з міністерством, у складі якого вона функціонує, та реалізації цієї програми. Бюджет на вказану організацію не визначають детально поза статтями витрат, отже керівник має очевидну свободу у розподілі коштів. Як правило, такі організації діють при міністерствах у вигляді незалежних науково-дослідних груп та працюють на основі баз даних міністерств та відомств [1, с. 14].

Сьогодні значну частину коштів використовують для проведення діяльності з моніторингу та оцінки в рамках Європейського соціального фонду, а звіти про діяльність ЄСФ з моніторингу у Фінляндії публікують окремою серією.

У Великобританії моніторинг використовують для соціальних проектів. Більшість з цих моніторингових схем фінансує центральний уряд, управління ними здійснюють різні міністерства, які зазвичай укладають угоду на проведення моніторингу зі сторонніми організаціями [3, с. 21–23].

Результати моніторингу використовують на національному рівні для звітування перед парламентом про ефект вжитих політичних заходів. Банки даних, які з'являються в результаті моніторингової діяльності, все ширше використовуються для визначення ефективності системи шляхом порівняння та для ідентифікації найкращої практики.

У Росії моніторингом займається Науково-дослідний всеросійський центр рівня життя, який є державною структурою. На державному рівні метою такого моніторингу в Росії є регулярне інформування про зміни в основних показниках життєвого рівня населення в розрізі регіонів Росії, відслідковування проблемних ділянок роботи, впровадження змін та своєчасне інформування населення про соціальну політику держави [2, с. 11].

Аналітичний огляд зарубіжного досвіду з моніторингової діяльності показує, що моніторингові схеми, програми, системи гнучкі та різноманітні, їх ефективність підтверджена практикою розвинених країн світу, а методи є цілком реалізованими та необхідними в сучасних умовах і в Україні.

Для цього, найперше, визначаються з метою моніторингу, розподіляють обов'язки, окреслюють завдання, що мають бути виконані, та інструменти, якими потрібно володіти, з'ясовується вартість усього процесу та оцінюється сама стратегія щодо її дієвості.

Моніторинг як практичний підхід використовується в управлінській діяльності нашого суспільства. Практично кожен реалізований, успішно втілений у життя проект у будь-якій галузі нашої держави із залученням іноземних організаторів, спонсорів, фондів реалізується з використанням моніторингу.

У багатьох проектах моніторинг використовувався на різних стадіях виконання проекту: після реалізації кожного етапу впровадження, до та після реалізації проекту тощо.

В організаційно-управлінському процесі державного управління термін „моніторинг” почали використовувати лише з часу появи його як поняття в нормативно-законодавчих актах, без конкретного визначення суті, але з чітким формуванням напрямку. Так, Законом України „Про основні напрямки роботи соціальної політики” було визначено, що „найважливішою складовою механізму здійснення соціальної політики є інформаційне забезпечення. Основними напрямками інформаційного забезпечення мають бути: подальше вдосконалення соціальної статистичної звітності...; проведення моніторингу основних напрямів соціальної політики на період до 2004 року”.

Офіційно на рівні законів та підзаконних актів моніторингові системи чи схеми запроваджені в Україні у сфері екології. Саме тут більш детально, з описом методики проведення та з чітким визначенням використовується поняття моніторингу [5, с. 18].

Створення системи моніторингових досліджень та їх використання в державному управлінні ініціюють різні Міністерства та відомства нашої держави, але з позиції функціональних обов'язків кожної інституції моніторинг сприймається по-різному. Зокрема в одних – це збір статистичних даних з різних регіонів області чи держави або аналіз звітних документів та підсумок загалом, або просто щоденне відслідковування зміни цін чи інших економічних показників [6, с. 31].

Це все складові моніторингу, які на даний час використовуються окремо і в різних інституціях державної влади, а не в комплексі як метод державного управління.

Здатність правильно реагувати на стреси, зміни, в тому числі при зміні влади і трансформації управлінських структур, – ось в кінцевому результаті завдання моніторингу як на макро-, так і на мікрорівні. Моніторинг тісно пов'язаний з маніпулюванням фінансовими ресурсами, монетарною політикою та є похідним від законодавчо-правової ситуації в країні, визначаючи успіх чи поразку будь-якого планування чи проектування.

Ефективність моніторингу державного управління вирішальним чином залежить від правильної його організації. Можна роками вести моніторинг у регіоні і не одержати вагомих результатів. Водночас попереднє вивчення ситуації, аналіз можливих впливів дозволять за допомогою декількох досліджень виявити проблему, на яку не звертають уваги.

Перед тим як впроваджувати моніторинг, варто сформулювати довгострокові цілі і проміжні завдання. Під завданнями ми розуміємо конкретні дії або етапи на шляху досягнення цілі. У будь-якому випадку завдання підпорядковані цілям. У рамках грамотно складеної програми не може бути завдань, що виходять за межі цілі, що не мають до неї відношення.

При цьому необхідно, щоб поставлені цілі були конкретними, досяжними і їх можна було перевірити – це істотно для контролю за виконанням програми моніторингу і внесення до неї коректив. Формулюючи їх, варто враховувати специфічні риси управлінського моніторингу.

Зокрема, основна ціль моніторингу – інформаційна. Її результатом має бути одержання інформації, усунення тієї або іншої непевності або, навпаки, виявлення нестачі інформації. Проте, аналізуючи наукові джерела про особливості управлінського моніторингу, слід зазначити, що він орієнтований на конкретні проблеми запровадженої політики держави чи регіону. Тому, природно, ціль моніторингу державного управління повинна бути спрямована на одержання інформації, пов'язаної з конкретною проблемою [7, с. 14].

Варто також відзначити, що інформація, одержана від моніторингу в державному управлінні має бути конфіденційною. Та все ж результати моніторингу щодо окремих державних процесів та прийнятих управлінських рішень повинні бути оприлюднені перед різноманітною аудиторією, зокрема перед зацікавленою громадськістю, пресою, державними органами влади тощо.

Запропонована нами структура системи моніторингу державного управління не є принципово новою, що потребує організації мережі нових станцій спостереження, ліній та телекомунікацій, центрів обробки даних та додаткових коштів на утримання. Ця система є складовою частиною системи органів державної влади, зокрема таких як управління статистики, центри моніторингу, центри інформаційного забезпечення, аналітичні відділи при обласних і районних державних адміністраціях, що давно вже розвиваються в багатьох державах.

Висновки. Таким чином, дієвий моніторинг державного управління є частиною вже існуючого комплексу статистичної бази та аналітики. Слід лише використати її позитивний досвід та законодавчо організувати і утвердити центри збору та

обробки даних на місцях, у регіонах та запровадити єдиний механізм проведення моніторингу і подачі його результатів.

Система моніторингу має охоплювати як локальні райони, так і державу в цілому. З цього випливає, що система моніторингу в межах однієї держави називається національним моніторингом та відрізняється від локального моніторингу тим, що основним завданням національного моніторингу є отримання інформації, аналіз і оцінка соціально-економічного, політичного стану держави в національних інтересах. При цьому моніторинг на національному рівні, в широкому розумінні має базуватися на моніторингу, що проводиться на регіональному рівні. З іншого боку, важливі результати моніторингу на національному рівні, безперечно, необхідно враховувати під час планування регіональної політики та впровадження відповідних ініціатив на регіональному рівні.

Найбільш універсальним підходом до визначення мети та цілей моніторингу є поділ його на блоки (див. рис.).

На рисунку показані окремі блоки системи, а також зв'язки між цими блоками. Блоки взаємопов'язані між собою, так як прогноз стану можливий лише за наявності репрезентативної інформації про фактичний стан (прямий зв'язок). Побудова прогнозу, з одного боку, передбачає знання закономірностей зміни стану політичного й економічного середовища, наявність схеми і можливостей чисельного розрахунку, з іншого – направленість прогнозу значною мірою повинна визначати структуру і склад системи, що спостерігається (зворотний зв'язок).

Результати моніторингу передають до стадій реалізації поточної діяльності та планування нової. Дані, що характеризують стан управлінської діяльності, одержані в результаті спостереження або прогнозу, повинні оцінюватись залежно від того, в якій галузі вони застосовуються, тобто за допомогою спеціально обраних критеріїв. Оцінка має на меті, з одного боку, визначення збитків від впливу, з іншого – вибір оптимальних умов для покращення діяльності та уточнення існуючих резервів.

Система моніторингу нормативно-правових змін є складовою системи управління, тому що інформація про існуючий стан та тенденції його зміни повинні бути покладені в основу розроблення заходів та враховуватись під час планування розвитку економіки. Результати оцінки існуючого та прогнозованого станів, у свою чергу, дають можливість визначити вимоги до підсистеми спостережень. Саме це й складає наукове обґрунтування моніторингу, складу і структури мережі та методів спостережень.

Тобто ці два рівні – національний та регіональний – доповнюють один одного та сприяють кваліфікованому розв'язанню проблем, що виникають (у межах компетенції кожного рівня). Системи та структури моніторингу використовують у різних ситуаціях та за різних обставин.

Використання програм, систем моніторингу сприяють підвищенню ефективності управління як на макронаціональному, так і на мікрорегіональному рівнях.



Рис. Мета та цілі моніторингу

Список літератури

1. *Артеменко В. Б.* Методичний інструментарій соціально-економічного моніторингу територій у регіонах обласного рівня // Регіональна політика України: наукові основи, методи, механізми: Зб. наук. праць. За матеріалами доповідей Міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 21–22 травня 1998 р.: У трьох частинах / НАН України. Інститут регіональних досліджень. – Львів, 1998. – Ч. II. – С. 75–79.
2. *Толстых А. В.* Теория государственного управления. – М., 1997. – С. 255–256.
3. *Гладій М. В., Долішній М. І., Писаренко С. М.* Реалізація регіональної політики на базі сучасного менеджменту і моніторингу // Регіональна політика: методологія, методи, практика / НАН України. Інститут регіональних досліджень. – Львів, 2001. – С. 538–556.
4. *Дерлоу Дес.* Ключові управлінські рішення. Технологія прийняття рішень: Пер. з англ. – К.: Наукова думка, 2001. – 242 с.
5. *Бестужев-Лада И. В.* Основы менеджмента и мониторинга: Учебное пособие. – К.: ВИРА – Р, 2002. – 248 с.
6. *Реймерс Н. Ф.* Моніторинг як практична система: Словник-довідник. – Лондон, 1994.
7. *Сіма Манніла.* Організація моніторингу для цілей соціальної політики у Фінляндії. – ЄС, 2000.

МІЖНАРОДНЕ СУДОЧИНСТВО

А. Миргородська,

студентка юридичного факультету Національного авіаційного університету

Постановка проблеми, аналіз останніх публікацій. Проблеми міжнародного судочинства набули важливого значення після створення Постійної палати міжнародного правосуддя Ліги Націй, а особливо – Міжнародного суду Організації Об'єднаних Націй. З того часу вони мають не тільки теоретичний, але й практичний характер. Це пояснюється тим, що міжнародне судочинство є одним із способів мирного вирішення міжнародних спорів.

У міжнародному праві принцип мирного вирішення суперечок склався як імперативний, згідно з яким міжнародні спори повинні вирішуватися виключно мирними засобами. Цей принцип закріплений у Статуті ООН, а також у низці інших універсальних міжнародно-правових документів, розроблених відповідно до нього.

Так як міжнародне судочинство являє собою розгляд спорів між суб'єктами міжнародного права, можна простежити зв'язок проблеми організації і діяльності Міжнародного суду з принциповими проблемами міжнародного права і його інститутів – державним суверенітетом, рівноправності держав на міжнародній арені, взаємне невтручання у внутрішні справи інших держав. Цей зв'язок проявляється в практичній діяльності Міжнародного суду ООН. У своїй практиці та міжнародній діяльності Міжнародний суд стикається з багатьма такими питаннями при вирішенні конкретних справ. Цей зв'язок існує також і при розробленні теоретичних проблем міжнародного судочинства.

Питання міжнародного судочинства висвітлені в такій літературі: Г. Г. Шинкарецька "Міжнародна судова процедура", Г. В. Ігнатенко "Міжнародне право" та І. С. Марусин "Міжнародний кримінальний суд, судоустрій та судочинство", а також в публікаціях А. В. Величковського.

Об'єктом дослідження є міжнародно-правові відносини, що виникли у сфері діяльності органів міжнародного судочинства.

Мета і завдання дослідження. Метою даної статті є формування й обґрунтування положень, які в своїй основі формують або могли б формувати теоретичну базу міжнародного судочинства.

Отже, для широкого розгляду питання про міжнародне судочинство необхідно розглянути такі положення: принципи міжнародного судочинства; нормативно-правові акти, які регулюють питання міжнародного судочинства; органи та організації, які мають повноваження здійснювати міжнародне судочинство, та ін.

Викладення основного матеріалу. Міжнародна судова процедура. Міжнародна судова процедура є одним з видів вирішення міжнародних спорів. Відповідні судові органи ґрунтуються на основі договорів при міжнародних організаціях як універсального (Міжнародний суд ООН), так і регіонального характеру (Суд ЄС, Міжамериканський суд з прав людини, Економічний суд СНД).

Склад міжнародного суду утворюється напередодні і не залежить від волі сторін. Рішення судів є обов'язковими для сторін і не підлягають оскарженню.

Залежно від характеру спорів, що розглядаються, міжнародні суди поділяються на суди по розгляду:

- 1) міждержавних спорів (Міжнародний суд ООН, Економічний суд СНД);
- 2) справ, які порушують фізичні та юридичні особи проти держав і міжнародних організацій (Європейський суд з прав людини);
- 3) трудових спорів у межах міжнародних організацій (Адміністративний трибунал МОТ);
- 4) щодо залучення до відповідальності фізичних осіб (Нюрнберзький трибунал);
- 5) різноманітних категорій спорів (Суд ЄС) та ін. [2].

Наприклад, відповідно до Конвенції ООН з морського права 1982 року створений Міжнародний трибунал з морського права. Судді цього трибуналу є експертами в галузі морського права і представляють основні існуючі в світі системи права.

Що ж до самої процедури судочинства, обвинувач має право просити розгляду справи міжнародним судом, трибуналом. Якщо ж зацікавлена держава заявить, що вона наважується самостійно розслідувати злочин та вирішити який-небудь спір, то обвинувач (позивач) має право вибрати, який орган буде розглядати справу.

Міжнародний Суд та його компетенція. Міжнародний суд, відповідно до п. 1 ст. 7 Статуту ООН, є одним із головних судових органів Організації Об'єднаних Націй. Виходячи зі ст. 92 Статуту ООН, Міжнародний суд є головним судовим органом ООН. Його основне призначення полягає в тому, що він повинен вирішувати будь-які міжнародні суперечки, що будуть передані йому державами, які сперечаються. У п. 1 ст. 33 Статуту ООН перераховані мирні засоби врегулювання міжнародних суперечок, одним із яких є судовий розгляд, а саме Міжнародний суд.

Правову основу формування, компетенції і діяльності Суду складають гл. XIV Статуту ООН і Статут Міжнародного суду, створюючий невід'ємну частину Статуту. Суд має свій регламент.

Статут включає чотири розділи:

- I. Організація Суду;
- II. Компетенція Суду;
- III. Судочинство;
- IV. Консультативні висновки.

Процедура суду. Засідання Суду відбуваються у повному складі, окрім випадків, спеціально передбачених у Статуті. Для утворення судової присутності достатній кворум у дев'ять суддів.

Судочинство в Суді ведеться на одній з двох національних мов – французькій або англійській. Проте сторони можуть користуватися й іншими мовами, але перекладаючи документи і репліки на одну з основних національних мов. Практично кожна справа має проходити письмову та усну стадії процесу. Першою є письмова. Триває вона значно довше, оскільки кожна сторона має надати письмове пояснення. Справа починається з передачі так званої угоди обох держав про розгляд.

Проте у разі прийняття державою на себе зобов'язання підкорятися компетенції суду справа може розпочатися однобічним звертанням держави-позивача.

Але договірний характер декларацій про визнання, як правило, не властивий більшості односторонніх актів. Коли держава здає на зберігання Генеральному секретареві ООН подібну декларацію, вона стає учасником так званої "системи факультативної клаузули" і вступає у відносини з іншими державами, що прийняли аналогічні декларації, зі всіма правами і обов'язками, які обумовлені в ст. 36 Статуту, тобто з правом порушувати розгляд проти іншої держави (учасника системи факультативної клаузули) і зобов'язанням визнати процедуру, порушену проти нього іншою такою державою. Таким чином, без укладення договору встановлюються договірні відносини між державами і обов'язкова юрисдикція Суду. У зв'язку із згадкою терміна "система факультативної клаузули" необхідно пояснити, що під ним зазвичай розуміється договір *suī generis*, який оснований на п. 2 ст. 36 Статуту Міжнародного суду, що є договірним положенням, і який включає також всю сукупність односторонніх декларацій держав про визнання обов'язкової юрисдикції *-generis*, який оснований на ст. 36. Отже, в рамках такого договору утворюється величезна (на сьогодні близько 2080) кількість двосторонніх зобов'язань між державами, що склали декларації.

Договірні відносини системи факультативної клаузули за своєю суттю не відрізняються від тих, які створюються нормальним договірним шляхом, оскільки на основі взаємності права і обов'язки однієї сторони відповідають правам і обов'язкам іншої. Але є і низка відмінностей. По-перше, в ситуації з односторонніми деклараціями договірні відносини встановлюються автоматично, і в процесі їх встановлення відсутні переговори. По-друге, договірні відносини між державами, що прийняли декларації, позбавлені духу компромісу і передбаченості, характерного для нормального процесу укладення договору.

Коли справа вважається готовою до слухання, то розпочинається вже усна справа, яка триває, як правило, кілька днів. Представники виступають від імені сторін, котрі також можуть користуватися послугами адвокатів. Після відкритого розгляду справи Суд проводить закриту нараду з даного питання. Рішення Суду, яке приймається більшістю голосів суддів, оголошується під час публічного засідання обом сторонам. Таким чином, між учасниками системи факультативної клаузули не може бути обміну поступками – права і обов'язки одного повинні в точності повторювати права і обов'язки іншого. По-третє, зобов'язання, закріплені в декларації про визнання, реально виникають після передачі однієї із сторін конкретної справи до Суду, на відміну від договорів, в яких зазвичай чітко закріплюються зобов'язання сторін і сфера юрисдикції Суду, у випадку з визнанням односторонніх декларацій одним з основних завдань Суду є з'ясування дійсності і обсягу зобов'язань, які сторони мали намір прийняти на себе відповідно до даних декларацій.

Відповідно до статуту, кожен суддя має право висловлювати свої думки та незгоди з рішенням, які повинні бути викладені до другого читання проекту рішення, щоб вони могли бути спрямовані до друку одночасно разом з проектом.

Держави мають право не визнавати юрисдикції Міжнародного суду, проте, якщо в певній справі вони її вже визнали, то вони зобов'язані виконати рішення Суду.

Виконання рішень Суду регулює та забезпечує Статут. Так, у ст. 94 передбачено спосіб забезпечення виконання рішення Міжнародного суду. Наприклад, якщо яка-небудь сторона в справі не виконує зобов'язань, покладених на неї рішенням Суду, інша сторона може звернутися в Раду Безпеки, яка може, якщо визнає це за необхідне, надати рекомендації або вирішити питання про вживання заходів для приведення рішення у виконання.

Правовою базою, якою керується Міжнародний суд у своїй діяльності, є:

- а) міжнародні конвенції і договори;
- б) міжнародний порядок;
- в) загальні принципи права, визнані цивілізованими націями;
- г) судові рішення і доктрини найбільш кваліфікованих фахівців як допоміжний засіб для визначення правових норм.

Компетенція Міжнародного суду. По-перше, доцільно дати визначення компетенції Міжнародного суду. Компетенція Міжнародного Суду ООН – це сукупність його повноважень щодо здійснення міжнародного правосуддя (розгляду юридичних суперечок) і винесення консультативних висновків, як це визначено Статутом ООН і Статутом Міжнародного суду ООН. Для того щоб дати точне визначення компетенції Міжнародного суду ООН, необхідно сформулювати його завдання як головного юридичного, судового і консультативного органу ООН. Ст. 92 Статуту ООН вказує, що “Міжнародний суд ООН є головним судовим органом ООН”. Таким чином, головним завданням Міжнародного Суду ООН є розгляд міжнародних суперечок. Компетенція Суду поширюється лише на спори між державами. Суд не може розглядати спори між приватними особами і державою і тим більше спори між приватними особами. Але і спори між державами можуть

розглядатися лише з відома всіх сторін. Таким чином, компетенція Суду є для держави не обов'язковою, а факультативною.

Є декілька підходів до розгляду компетенції Міжнародного суду. По-перше, можна досліджувати її, виходячи з характеру повноважень, тобто вивчаючи види повноважень у своїй сукупності. Цим буде показаний обсяг компетенції. По-друге, можна підходити до компетенції з точки зору її реалізації і таким чином визначити принципи компетенції. Обидва підходи тісно пов'язані один з одним, оскільки, визначаючи той або інший принцип компетенції Суду, ми тим самим доповнюємо характеристику тієї або іншої норми, що відноситься до обсягу компетенції, оскільки вказуємо на умови її реалізації.

Деякі науковці, визначаючи види компетенції, виходять із таких особливостей визначальних її норм:

- 1) зі ступеня конкретності даної норми, тобто, виходячи з того, наскільки широко або вузько дана норма визначає компетенцію Суду;
- 2) ґрунтуючись на *ratio material*, тобто, виходячи з предмета діяльності Суду. Це означає, що Суд має право розглядати певні категорії справ [5].

Згідно з першим принципом, компетенція може бути загальною і конкретною. Так, компетенція Суду визначена в Статуті ООН і в Статуті Міжнародного суду ООН, як правило, в загальній формі. Наприклад, у ст. 36 мовиться про те, що Суд може мати право розглядати спори, що стосуються тлумачення договорів. І якщо між двома державами існує розбіжність щодо тлумачення договору, ув'язаного між ними, то можна сказати, що загальну компетенцію на розгляд цієї суперечки Суд має, оскільки, згідно зі Статутом, він має право на розгляд справ цієї категорії. Проте невідомо, чи має він конкретну компетенцію на його розгляд. Адже для того щоб та або інша справа, що охоплюється загальною компетенцією Суду, була дійсно ними розглянута, необхідна наявність низки умов, зумовлених конкретним характером справи. Лише за наявності певних визначених умов Суд матиме право розглянути дану суперечку. Інакше кажучи, загальна юрисдикція Суду на певну справу полягає у відповідності юридичного характеру суперечки категоріям суперечок, вказаним у ст. 36 Статуту.

Конкретна юрисдикція виникає лише в тому випадку, якщо конкретні обставини справи не перешкоджають розгляду справи в Суді.

Відмежування та диференціація загальної компетенції від конкретної має значення, особливо для сторін, що передають справу до Суду. Перед ними, в першу чергу, постає питання, чи належить суперечка до тієї категорії, яка передбачена Статутом Міжнародного суду ООН, або вона має політичний чи фактичний характер.

Компетенція Міжнародного суду спрямована на вирішення таких спорів та питань:

- 1) тлумачення договорів;
- 2) будь-якого питання міжнародного права;
- 3) наявності факту, що, якщо він буде встановлений, являє собою порушення міжнародного зобов'язання;
- 4) характеру і розмірів відшкодувань, що приєднуються за порушення міжнародного зобов'язання.

Проте, на нашу думку, на практиці юрисдикція Міжнародного суду трохи ширша. Суд із певними обмеженнями може здійснювати непрямий контроль за законністю рішень міжнародних організацій, виступати в ролі апеляційної інстанції і виносити висновки про перегляд рішень міжнародних адміністративних трибуналів.

Але важливо зазначити, що попри всі повноваження Міжнародного суду головним напрямом його діяльності є здійснення міжнародного правосуддя, тобто розгляд суперечок між державами.

Окрім власне судових функцій, Суд має право давати консультативні висновки з будь-якого юридичного питання за запитом будь-якої установи, уповноваженої робити такі запити самим Статутом ООН або згідно з цим Статутом. Консультативний висновок Міжнародного суду є лише висловлюванням думки міжнародних суддів з того або іншого юридичного питання міжнародного права. Він не має обов'язкового характеру і не нав'язується органів, який звернувся до Міжнародного суду за консультативним висновком [1].

Професор Г. В. Ігнатенко доповнює компетенцію Міжнародного суду ООН правом суду вирішувати справи *ex aequo et bono* (тобто по справедливості та добросовісно) [3].

Винесення консультативних ухвал – додаткова функція Міжнародного суду ООН. Це співвідношення між зазначеними видами компетенцій обумовлюється вже тим, що Суд як міжнародний орган є, перш за все, органом мирного врегулювання міжнародних суперечок.

Також, на нашу думку, необхідно до компетенцій Міжнародного суду додати в майбутньому ще одну компетенцію, яка б полягала у здійсненні Судом превентивних заходів, тобто заходів, спрямованих на запобігання виникненню таких ситуацій, за якими необхідне втручання Міжнародного суду. Превенція може бути здійснена, наприклад, удосконаленням системи інформування малорозвинутих країн, недопущенням до вчинення повторних правопорушень та удосконаленням нормативно-правової бази міжнародного права.

Висновки. Дослідивши тему „Міжнародне судочинство”, можна стверджувати про її важливість у сучасних міжнародних відносинах. Проте є і низка проблем міжнародного судочинства та міжнародного правосуддя.

Важливим чинником у міжнародних відносинах є підвищення ролі Міжнародного суду. Як незалежний колективний орган ООН, Міжнародний суд покликаний сприяти вирішенню міждержавних суперечок при обставинах, коли всі інші мирні засоби врегулювання не виявилися ефективними. Рішення, що виносяться судом на основі міжнародного права і справедливості, є не тільки основою для врегулювання тієї або іншої суперечки, але і сприяють прогресивному розвитку міжнародного права і його інститутів.

Міжнародний правопорядок, в якому міждержавні спори регулюються на основі рішення незалежного міжнародного судового органу, стає стабільним, виключаючи непередбачуваність у діях держав.

Отже, міжнародне право намагається всіляко урегулювати питання міжнародного судочинства та процесу, проте практика змінюється щодня, випереджаючи застарілу теорію. Тому, на нашу думку, необхідно створювати нові норми в міжнародному праві, оновлювати принципи міжнародного судочинства і

досліджувати та класти в основу міжнародних норм з приводу судочинства судову практику.

Список літератури

1. *Бирюков П. Н.* Международное право. – Москва, 2000. – 263 с.
2. *Буткевич В. Г., Мицик В. В., Задорожній О. В.* Міжнародне право. – Київ, 2002. – 606 с.
3. *Игнатенко Г. В., Тиунов О. И.* Международное право. – Москва, 1999. – 584 с.
4. *Шинкарецькая Г. Г.* Международная судебная процедура. – Москва, 1992. – 495 с.
5. Белорусский журнал международного права и международных отношений. – № 1, – 2002.

СТАЛИЙ РОЗВИТОК – ОБ’ЄКТИВНА НЕОБХІДНІСТЬ ДЛЯ УКРАЇНИ

В. Мариненко,

аспірант Національної академії державного управління при Президентіві України

Постановка проблеми у загальному вигляді. На сучасному розвитку цивілізації надзвичайно гострою стала проблема ресурсоекологічної безпеки існування людства. Зростання потреб суспільства і порівняно обмежені можливості біосфери потребують радикальної перебудови взаємовідносин між людиною і природою на основі переходу всіх без винятку країн на модель сталого, екологізрівноваженого та екологічно безпечного соціально-економічного розвитку. Появу терміна “сталий розвиток” (англ. sustainable development) пов’язують з ім’ям прем’єр-міністра Норвегії Гру Харлем Брундланд, яка сформулювала його у звіті “Наше спільне майбутнє”, підготовленому для ООН і опублікованому в 1987 р. Міжнародною комісією з навколишнього середовища і розвитку [2, 4]. В червні 1992 р. у Ріо-де-Жанейро відбулася Конференція ООН з навколишнього середовища і розвитку, на якій було прийнято історичне рішення – одностайно ухвалено “Порядок денний на XXI століття”, де концепцію сталого розвитку було визнано домінантною ідеологією функціонування земної цивілізації. Згідно з визначенням Світової Комісії з питань довкілля та розвитку *сталий розвиток* – це такий розвиток, який дає можливості “...задовольняти потреби сьогодення, не ставлячи під загрозу здатність майбутніх поколінь задовольняти їх потреби”. Відтоді минуло майже 15 років. Однак в Україні так і не завершена підготовка надзвичайно важливого документа – Національної стратегії сталого розвитку.

Аналіз останніх досліджень та публікацій по даній проблемі. Проблеми щодо становлення екологізованої економіки, сталого розвитку України та у зв’язку з цим екологічної політики досліджували І. А. Александров, В. А. Анучін, В. О. Дьомкін, Б. М. Данилишин, С. І. Дорогунцов, В. Л. Волкович, Ю. П. Лебединський, І. М. Потравний, М. Ф. Реймерс, П. М. Семенченко, Г. А. Черниченко, Л. Б. Шостак та ін. Науковці, які вивчали перелічені вище питання, звертали увагу насамперед на екологічну ситуацію, що склалась в Україні, проблеми природно-техногенної

(екологічної) безпеки та ресурсозбереження, формування екологічної політики держави. Дослідженням переходу України до сталого розвитку як об'єктивної необхідності та її соціально-економічного розвитку на шляху до сталого розвитку приділялось значно менше уваги, і публікацій на цю тему майже немає.

Невирішені раніше частини загальної проблеми, яким присвячується стаття. Для України надзвичайно гострою проблемою сьогодення стала ресурсоекологічна безпека та співіснування суспільства і природи, оскільки нинішні негативні антропогенні навантаження на довкілля можуть призвести до незворотних наслідків. Соціально-економічний розвиток суспільства має бути зрівноваженим й адекватним нинішній екологічній ситуації і не суперечити природним і екологічним законам.

Формування мети. Стаття присвячена висвітленню надзвичайно актуальної проблематики – сталого розвитку та необхідності соціально-економічних трансформацій в Україні, аналізується поточна ситуація країни та коло найважливіших проблем, які слід розв'язувати на шляху до сталого розвитку. Збереження й оздоровлення довкілля, раціональне, екологорівноважене, екологічно безпечне та високоефективне використання всіх природних ресурсів слід віднести сьогодні до найважливіших складових соціально-економічної політики держави.

Виклад основного матеріалу з обґрунтуванням отримання наукових результатів дослідження. Перехід до сталого розвитку – це глобальний процес, в якому кожна країна повинна скоординувати з усім світовим співтовариством заходи, вжиті в напрямі реалізації цілей і принципів нової цивілізаційної моделі. У довгостроковому плані успішне вирішення завдань сталого розвитку буде залежати від нових підходів, що сприятимуть змінам звичної практики на всіх рівнях як офіційного, так і приватного життя суспільства. Основу сталого розвитку на національному рівні складають: екологічна, соціальна й економічна політика. Розвиток виробництва і зростання масштабів господарської діяльності, в ході яких людина використовує дедалі більшу кількість природних ресурсів, зумовлюють тотальне посилення антропогенного тиску на довкілля та порушення рівноваги у навколишньому природному середовищі. А це, в свою чергу, призводить до загострення соціально-економічних проблем. Одночасно з вичерпанням запасів невідновлюваних сировинних та енергетичних ресурсів все більше забруднюється довкілля, особливо водні ресурси та атмосферне повітря, зменшуються площі лісів і родючих земель, зникають окремі види рослин, тварин тощо. Так, надходження шкідливих речовин у 2005 р. становили: в атмосферу – 6600 тис. т (2000 р. – 5909 тис. т); у поверхневій воді – 6667 тис. т (2002 р. – 6303 тис. т); у земельні ресурси – 950 тис. т (2000 р. – 774 тис. т). Все це зрештою знищує природно-ресурсний потенціал суспільного виробництва і негативно позначається на здоров'ї людини. Нині у переважній більшості областей України погіршується водозабезпечення, а якість питної води продовжує залишатися досить низькою. За даними спостережень Міністерства охорони здоров'я України, у 2005 р. кожна шоста з обстежених проб води, взята із системи господарсько-питного постачання, фактично не відповідала санітарно-гігієнічним вимогам на санітарно-хімічні показники та кожна тринадцята – на мікробіологічні. Разом з тим водні

ресурси використовуються дуже нераціонально та неекономно. Скидання забруднених стоків та безповоротний водозабір негативно впливають на водні ресурси. Хоча обсяги використання води мають щорічну тенденцію до зменшення, проте ступінь антропогенного навантаження на водноресурсний потенціал залишається майже на рівні 1990 р. Протягом 2005 р. у водойми скинуто 3,4 млрд куб. м забруднених стоків проти 3,2 млрд куб. м у 1990 р., а частка забруднених зворотних вод у загальному водовідведенні зросла більше ніж удвічі: з 16% у 1990 р. до 39% у 2005 р. Охорона поверхневих і підземних водних джерел організована вкрай незадовільно. Кількість забруднювальних речовин, які надходять в атмосферне повітря від стаціонарних джерел, нині має тенденцію до зменшення, водночас обсяги забруднень від автомобільного транспорту швидкими темпами зростають, унаслідок чого за останні 5–6 років він став найбільшим забруднювачем довкілля у м. Києві (84% викидів), у Закарпатській (77%) та деяких інших областях. Причому його внесок у загальні викиди в атмосферу невпинно зростає. Так, викиди шкідливих речовин в атмосферне повітря від автотранспорту зросли з 1949,2 тис. т у 2000 р. до 2056,0 тис. т у 2005 р. і становлять 32% загальних викидів.

Вивчення динаміки захворюваності населення України, найважливіших демографічних показників за останні роки дає підстави стверджувати: негативний вплив різних чинників навколишнього природного середовища на здоров'я людини в усіх випадках є комплексним. Захворюваність населення в Україні у 2005 р. становила 32 912 тис. осіб (у 2000 р. – 33 471 тис.) при зменшенні кількості населення за 5 років майже на 2 млн. Причому цей вплив має тенденцію до посилення та урізноманітнення, що необхідно обов'язково враховувати, коли йдеться про негативні еколого-соціальні наслідки забруднення та деградації природи в цілому, зокрема ґрунтів, водойм, атмосферного повітря, а через них – і продуктів харчування. Внаслідок підвищення рівня захворюваності населення тимчасово втрачається працездатність, зростають витрати на медичне обслуговування, що, в свою чергу, послаблює трудовий потенціал держави. Майже троє з кожних чотирьох осіб, яким у 2005 р. уперше в житті встановлено діагноз активного туберкульозу, – чоловіки, 86% – особи працездатного віку. Так, кількість осіб на активний туберкульоз в Україні, який інколи називають “соціальною хворобою”, у 2005 р. становила 39,6 тис. (2000 р. – 29,8 тис.). Все це негативно позначається на відтворювальних процесах як в економіці, так і в суспільстві. Звідси неважко дійти висновку, що екологічна проблема є не стільки природоохоронною, скільки соціально-економічною. Адже йдеться про нормальні умови життя та здоров'я людини. Тому необхідно вживати рішучих і невідкладних заходів на всіх рівнях управління – загальнодержавному, регіональному та локальному. Глобальну за своєю суттю ресурсоекологічну проблему має розв'язувати кожна держава залежно від її природно-екологічних і соціально-економічних особливостей.

Сталий соціально-економічний розвиток будь-якої країни означає, зрештою, таке функціонування її господарського комплексу, коли одночасно забезпечуються: задоволення зростаючих матеріальних і духовних потреб населення; раціональне та екологічно безпечне господарювання й вискоєфективне використання

природних ресурсів; підтримання сприятливих для здоров'я людини природно-екологічних умов життєдіяльності; збереження, відтворення і примноження природно-ресурсного потенціалу. Інакше кажучи, сталий розвиток – це насамперед економічне зростання, за якого ефективно розв'язуються найважливіші проблеми життєзабезпечення суспільства без виснаження, деградації і забруднення довкілля.

Що ж до України, то перспективи реалізації тут принципів сталого розвитку не можна розглядати у відриві від здійснюваних у державі ринкових реформ. Перехід до сталого розвитку як країни загалом, так і окремих її регіонів має відбуватися у тісному взаємозв'язку з радикальною структурною і техніко-технологічною перебудовою суспільного виробництва на основі прискорення темпів НТП (науково-технічного прогресу), зокрема у напрямі всебічної екологізації не лише базових галузей економіки, а й усіх сфер людської діяльності. Все це має бути враховане під час розроблення Національної стратегії сталого розвитку.

До найважливіших передумов переходу України на модель сталого розвитку на національному та регіональному рівнях належать:

- ефективне та екологічно безпечне функціонування економіки;
- раціональне використання, збереження і відтворення природних ресурсів, всебічна охорона навколишнього природного середовища;
- стабілізація демографічної ситуації та чисельності населення і встановлення у суспільстві принципів соціальної справедливості;
- розширення масштабів міжнародного співробітництва у сфері ефективного розв'язання ресурсоекологічних проблем і завдань сталого розвитку, підвищення його результативності та ефективності.

З огляду на необхідність розв'язання гострих ресурсоекологічних проблем зусилля науково-дослідних установ доцільно зосередити не лише на розробленні нових поколінь очисних споруд, методів очищення шкідливих викидів і стоків (хоча й це питання не знімається з порядку денного), а й на реалізації заходів з екологізації технологічних процесів, запровадженні природонеруйнівних, природонезабруднювальних, ресурсозберігаючих та екологічно безпечних технологій. Природоохоронні, екологічно безпечні й ресурсозберігаючі напрями науково-технічного прогресу повинні бути пріоритетними в усіх галузях і сферах економіки. Водночас має бути проведена фундаментальна перебудова природокористування та механізмів реалізації природоохоронних заходів на регульованих ринкових засадах. Усе це слід розглядати як першочергові завдання на шляху переходу на модель сталого розвитку і подолання ресурсоекологічної кризи та оздоровлення навколишнього природного середовища.

Можливості держави щодо їх успішної реалізації як на національному, так і на регіональному рівнях визначаються в основному трьома групами чинників. *Перша*, найважливіша, пов'язана з рівнями розвитку економічного і науково-технічного потенціалів держави. Сьогодні підприємства, організації, установи, регіони, які прагнуть розв'язати екологічні проблеми, здебільшого відчувають гостру нестачу фінансових ресурсів не лише для вдосконалення техніко-технологічних процесів, упровадження принципово нових екологічно безпечних засобів виробництва, а й для будівництва та реконструкції очисних споруд, застосування прогресивних способів і методів очищення відходів виробництва тощо.

Друга група чинників включає показники виробництва та якості вітчизняного екологічного обладнання, екологічно безпечних технічних засобів і технологій. Саме їх дефіцит в Україні стримує інвестування природоохоронних програм і окремих заходів з питань зменшення забруднення довкілля та ресурсозбереження.

Третя група чинників, які характеризують обсяги затрат на екологію, оздоровлення природи і переведення економіки на модель сталого розвитку, – це застосування принципово нового макроекономічного механізму регулювання соціально-економічних процесів у державі для розв'язання ресурсоекологічних проблем, а також нових підходів і методів оцінки економічної ефективності витрат на ці заходи [8].

Точка зору, ніби інвестиції в екологію виправдані лише тоді, коли ефект від зменшення економічної шкоди, зумовленої забрудненням навколишнього природного середовища, перевищує сукупні затрати, є помилковою. Такий підхід сьогодні неприйнятний, особливо зважаючи на те, що методологія та методи визначення збитків надто недосконалі й мають істотні недоліки. Необхідно враховувати насамперед ту шкоду, якої зазнають унаслідок забруднення і погіршення якості довкілля трудові ресурси, трудовий потенціал суспільства і здоров'я людини. Жодні економічні вигоди не можна визнати доцільними, якщо зростають показники захворюваності та смертності населення.

Одночасно вкрай потрібна комплексність у вирішенні завдань раціоналізації природокористування та охорони природи, оскільки остання є надзвичайно складною, єдиною інтегральною системою. Комплексність, про яку останнім часом суспільство чомусь почало забувати, важлива ще й тому, що окремі галузі та сфери суспільного виробництва висувають різні, нерідко прямо протилежні вимоги до одних і тих самих природних ресурсів або умов навколишнього середовища. Причому основну увагу вони зосереджують, як правило, на використанні ресурсів і умов довкілля, а вирішення питань їх охорони, збереження та відтворення залишають суспільству.

Чітка послідовність дій, спрямованих на врегулювання якості навколишнього природного середовища як надзвичайно важливої передумови переходу на моделі сталого розвитку економіки, залежить від цілої низки чинників. Серед них першочергового значення на сучасному етапі ринкових трансформацій в Україні набувають:

організація моніторингу забруднень і джерел забруднення, визначення рівнів забруднення всіх складових елементів і ресурсів навколишнього природного середовища та виявлення найнебезпечніших для здоров'я людини місць;

організація системного моніторингу за трансформацією ландшафтів, зміною стану екосистем під впливом антропогенних навантажень;

оцінка негативних впливів на людину й екосистеми забруднень та антропогенних навантажень, а також розроблення критеріїв допустимості і критичності цих впливів на різні елементи біосфери й людину;

оцінка екологічної, економічної та соціальної шкоди, яка завдається навколишньому природному середовищу внаслідок його забруднення;

прогноз динаміки антропогенних впливів і навантажень на біосферу, а також оцінка негативних наслідків, що виникають при цьому;

обґрунтування пріоритетних напрямів природоохоронної діяльності та розв'язання ресурсоекологічних проблем соціально-економічного розвитку держави, регіону, області, району й населеного пункту з урахуванням вимог ресурсоекологічної безпеки;

розроблення ефективних та екологічно безпечних техніко-технологічних рішень, оптимальне, з погляду екологічних критеріїв, розміщення підприємств і виробництв, що дасть можливість істотно зменшити негативні навантаження на природу;

зазначення напрямів, способів і методів реструктуризації та модернізації, а за необхідності і закриття екологічно небезпечних виробництв і підприємств.

Отже, виникає об'єктивна необхідність створення єдиної державної системи управління, регулювання і контролю за дотриманням ресурсоекологічних стандартів, обмежень і вимог щодо природокористування та забезпечення якості навколишнього природного середовища. В Україні слід створити єдиний правочинний державний орган управління, який ефективно і цілеспрямовано регулюватиме та контролюватиме процеси природокористування, відтворення, збереження, охорони і примноження природних ресурсів, підтримання на належному рівні якості навколишнього середовища, а також реалізуватиме заходи ресурсоекологічного призначення відповідно до чинного законодавства та принципів сталого розвитку. На цей час Міністерству охорони навколишнього природного середовища України не вдалося стати єдиним органом управління, який би був здатен забезпечити інтегроване державне регулювання використання усього комплексу природних ресурсів: надр, води, земель, лісів тощо.

Для прогнозування змін довкілля і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для ухвалення відповідних рішень для запобігання негативним змінам стану довкілля та дотримання вимог екологічної безпеки повинен проводитись постійний екологічний моніторинг. Чинна в Україні державна система моніторингу довкілля як загальнодержавна система спостережень і контролю за станом об'єктів природного середовища та джерелами його забруднення є недосконалою. Окремі її елементи закріплені за різними відомствами, а умови координації між ними незадовільні. Існуючу систему моніторингу, окрім відомчої роздрібненості та виснаженості її матеріального наповнення, можна охарактеризувати "як багатство даних при бідності інформації". Необхідно у кожному населеному пункті, районі та області налагодити постійне спостереження за станом навколишнього середовища і змінами, які в ньому відбуваються. Йдеться про чітку систему ресурсоекологічного моніторингу, що функціонуватиме не лише на рівні району та області, а й у розрізі окремих населених пунктів і відносно великих територій. Це дасть можливість спостерігати за динамікою їх забруднення, ходом відтворювальних, відновлювальних та асиміляційних процесів тощо.

Нарешті, ще одна надзвичайно важлива проблема – розроблення принципово нової ресурсоекологічної стратегії соціально-економічного розвитку держави в цілому, конкретного регіону, області, населеного пункту, визначення національних, регіональних і місцевих пріоритетів під час переведення господарського комплексу на модель сталого функціонування. В основу такої стратегії слід покласти:

пріоритет екології над економікою, ресурсоекологічних критеріїв, показників і вимог над економічними;

раціональне поєднання ринкових і державних економічних та адміністративних інструментів і важелів регулювання ресурсоекологічних відносин;

оптимальне та взаємоузгоджене застосування методів галузевого і територіального управління природокористуванням й охороною навколишнього природного середовища, перенесення центру ваги та відповідальності за розв'язання ресурсоекологічних проблем на місцеві органи влади й управління;

інтеграція ресурсоекологічного та економічного підходів до розвитку і розміщення продуктивних сил у єдиний еколого-економічний підхід шляхом розроблення та застосування у господарській діяльності еколого-економічних нормативів, показників, стандартів і вимог;

чітке визначення національних, регіональних та місцевих ресурсоекологічних пріоритетів під час прогнозування соціально-економічного розвитку та основних напрямів розв'язання ресурсоекологічних проблем.

Прогнозування стану довкілля і можливих його змін (із залученням фахівців різних галузей знань) у кожному регіоні, області та населеному пункті має ґрунтуватися на даних, які об'єктивно і повно характеризують особливості розвитку промислового та агропромислового виробництва, рівень технічної оснащеності та можливості переведення галузей економіки на екологічно безпечні технології, а також вплив на природні й екологічні процеси зростаючих масштабів господарської діяльності. Ресурсоекологічні прогнози мають розроблятися одночасно з прогнозами соціально-економічного розвитку регіонів, областей, районів та населених пунктів. Причому до цієї справи слід залучати не лише вчених, а й працівників регіональних і місцевих органів влади та фахівців окремих підприємств і галузей народного господарства.

Однак сама лише констатація тієї небезпеки, яку створюють забруднення і відходи для нинішнього та майбутнього поколінь, не дасть змоги усунути причини глибокої ресурсоекологічної кризи, що охопила майже всю територію України. Необхідно нарешті зробити обов'язковим виконання ресурсоекологічних законів і стандартів, дотримання відповідних критеріїв і обмежень в усіх галузях і сферах економіки. Має бути сформоване принципово нове еколого-економічне мислення – найважливіша передумова успішного переходу до цивілізованих ринкових відносин, з одного боку, і переведення національної економіки на модель сталого розвитку – з іншого. Без утвердження такого мислення серед найширших верств населення, не кажучи вже про управлінські кадри всіх рівнів, по суті, неможливо розраховувати на створення в Україні високоефективної, соціально орієнтованої та екологічно безпечної структури і моделі народногосподарського комплексу.

Для успішної реалізації концепції сталого соціально-економічного розвитку доцільно уже сьогодні визначити ряд регіонів, населених пунктів, на яких мають відпрацьовуватися схеми сталого й екологічно безпечного розвитку. Це дасть змогу не лише реально оцінювати результативність і ефективність здійснення запропонованих заходів, а й вносити певні корективи до самої концепції і до механізмів та способів її втілення в життя. Крім того, необхідно створити ефективні організаційно-управлінські структури, на які можна було б покласти відповідальність

за виконання цієї надзвичайно важливої роботи, яка має стратегічне значення для суспільного прогресу.

Згідно з чинним законодавством забезпечення ресурсоекологічної безпеки та підтримання екологічної рівноваги на території України є безпосереднім обов'язком як державних управлінських структур, так і кожного громадянина окремо, включаючи й тих, хто займається приватним підприємництвом. Конституція України передбачає, зокрема, що кожен не лише "має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди" (ст. 50), а й "зобов'язаний не заподіювати шкоди природі, відшкодовувати завдані ним збитки" (ст. 66) [1]. Також слід зазначити, що одним з важливих інструментів правового регулювання регіональної та місцевої екологічної політики є норми, які виконують функцію регулятора поведінки в галузі забезпечення екологічної безпеки на місцевому рівні. Варто зазначити, що нормативні акти, які приймаються на місцевому рівні, є дієвим механізмом, здатним врахувати особливості стану екологічної безпеки, визначити комплекс заходів сталого розвитку окремої території, конкретизувати права і обов'язки суб'єктів екологічних правовідносин, екологічно-правову відповідальність. Складовою розроблених і затверджуваних місцевими органами планів екологічного і соціально-культурного розвитку є цільові комплексні програми з охорони конкретних територій. Такі програми мають цільовий характер, точно орієнтовані на розв'язання поставленої екологічної проблеми, характеризуються відповідними кінцевими результатами.

Висновки з даного дослідження. Проведений аналіз взаємовідносин суспільства та навколишнього природного середовища переконливо свідчить, що Україні вкрай потрібна послідовна державна політика, спрямована на впровадження в реальну практику принципів сталого розвитку.

У короткостроковій перспективі стратегічною метою сталого розвитку України має бути вирішення гострих екологічних, економічних та соціальних проблем, що перешкоджають сталому розвитку. На цьому етапі слід зупинити процеси деградації у сучасному суспільстві і природі, здійснити комплексне оздоровлення природного середовища і природних ресурсів; створити соціально й екологічно ефективну економіку, що забезпечить гідний рівень життя громадян, конкурентоспроможність продукції; подолати бідність як соціальне явище; розробити і впровадити в життя нову політику в галузі освіти і виховання, науки і технологій відповідно до принципів і завдань сталого розвитку. Водночас необхідно обов'язково врахувати, що екологічна безпека, економічна стабільність та соціальне благополуччя взаємопов'язані і їх не можна відокремлювати одне від одного.

У довгостроковій перспективі акценти розвитку повинні зміщуватися з економічних на еколого-соціальні та з матеріальних на духовно-моральні й інформаційні.

З вищенаведеного випливає, що завданнями державної еколого-економічної політики як основи сталого розвитку є: структурна перебудова економіки у напрямі поліпшення використання природних ресурсів та економічних можливостей, удосконалення організації управління виробництва з урахуванням екологічних критеріїв його розвитку; вироблення прийнятних для різних галузей економіки

України в цілому та окремих виробництв екологізованих макроекономічних принципів і підходів до ефективного розвитку з урахуванням сучасних проблем ціноутворення (насамперед цін на природні ресурси), кредитно-фінансових, податкових аспектів екологічної політики, формування відповідної ринкової інфраструктури; поступове переведення галузей економіки на сучасні техніко-технологічні та організаційно-управлінські засади з урахуванням екологічних критеріїв.

Перспективи подальших досліджень у даному напрямі. Надалі планується проведення дослідження сталого збалансованого розвитку у великих містах України, визначення основних напрямів економічної, соціальної та екологічної політики для забезпечення збалансованого економічного, соціального та екологічного розвитку населених пунктів у перспективному періоді. Це дасть можливість вивчити найактуальніші проблеми сьогодення, роль органів державної та місцевої влади на шляху до сталого, екологічно безпечного соціально-економічного розвитку та звернути увагу на прогалини, які існують у чинному законодавстві, та протиріччя між державним та самоврядними органами влади і шляхи їх подолання.

Список літератури

1. Конституція України // Відом. Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. А/Рез/42/187: Звіт Міжнародної комісії з навколишнього середовища і розвитку. Генеральна Асамблея ООН. 96 пленарна сесія, 11 грудня 1987 р.
3. Азаркова Н. В., Качинський А. Б., Степаненко А. В. Регіональний вимір екологічної безпеки України з урахуванням загроз виникнення техногенних і природних катастроф. – К.: НІСД, 1996. – Вип. 2. – 76 с.
4. Брундланд Г. Наше спільне майбутнє: Міжнародна комісія з навколишнього середовища і розвитку. – Оксфорд: Оксфорд Юніверсіті Пресс, 1987.
5. Васюта О. А., Васюта С. І., Філіпчук Г. Г. Екологічна політика: національні та глобальні реалії: У 4 т. / І. Ф. Курас (ред.). – Чернівці: Зелена Буковина, 2004. – 480 с.
6. Дорогунцов С., Ральчук О. Сталий розвиток – цивілізаційний діалог природи і культури // Вісн. НАН України. – 2001. – № 10. – С. 17.
7. Невелєв О. М., Данилишин Б. М. Сталий розвиток регіону: стратегічні напрями та механізми. – К., 2002. – 127 с.
8. Трегобчук В. Концепція сталого розвитку для України // Вісн. НАН України. – 2002. – № 2. – С. 12–22.
9. Реймерс Н. Ф. Экология (теории, законы, правила, принципы и гипотезы). – М.: Россия молодая, 1994. – 222 с.
10. Україна: проблеми сталого розвитку: Наук. доп. / Рада по вивченню продукт. сил України та ін.; Підгот.: Б. М. Данилишин та ін. – К., 1997. – 149 с.

РОЗВИТОК СОЦІАЛЬНИХ ТА ГУМАНІТАРНИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ БЛАГОДІЙНОСТІ ТА МЕЦЕНАТСТВА В УКРАЇНІ

Т. Курінна,

кандидат історичних наук, докторант кафедри управління суспільним розвитком Національної академії державного управління при Президентові України, член Національної спілки журналістів України

Постановка проблеми. Сучасний процес реформування соціогуманітарної сфери в Україні формується у процесі тісної взаємодії двох важливих суб'єктів – державних структур та громадськості. Громадські організації, окремі підприємці прагнуть до співробітництва з державою, а державні структури починають вважати громадські організації і меценатів своїми партнерами. Сьогодні в Україні функціонує велика кількість громадських організацій, благодійних фондів, компаній, корпорацій, приватних осіб, які переймаються проблемами благодійності та меценатства. Однак ми вважаємо, що для залучення їх до розвитку благодійності і меценатства, реального впливу цих організацій, структур на соціогуманітарний розвиток необхідно здійснити аналіз соціального і гуманітарного аспекту цього процесу. Актуальність здійснення такого аналізу зумовлена сучасними тенденціями розвитку українського суспільства та процесами реформування соціогуманітарної сфери, адже одним із пріоритетних напрямів державної політики України є побудова громадянського суспільства, що передбачає, зокрема, підвищення ролі громадськості у розвитку суспільних процесів й управлінні ними. У соціогуманітарній сфері цей напрям конкретизується шляхом переходу від державного до державно-громадського управління соціогуманітарною сферою та широкого залучення громадських структур, донорів, спонсорів, меценатів до розв'язання проблем благодійництва та меценатства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Частково проблему створення ефективних механізмів підтримки культурно-мистецької сфери незалежно від форм власності, підпорядкування та правового статусу закладів культури й мистецтва, творчих колективів, об'єднань вивчали В. А. Скуратівський, В. П. Трощинський, С. А. Чукут [1]. Фрагментарно соціальний аспект проблеми досліджували Л. А. Пашко [2], В. М. Князєв [3]. Проблема впливу меценатства та благодійництва на розвиток соціогуманітарної сфери України та роль української діаспори у цих процесах дослідив відомий український діяч, письменник М. Ф. Слабошпицький [4]. Про успіхи і труднощі налагодження співпраці державних інституцій з громадським суспільством на ниві соціально-гуманітарної сфери України в роки незалежності інформує громаду центр філантропії в м. Києві [5]. Російські вчені Н. Б. Березанська

та В. М. Буркова у своїх працях аналізують моделі державного управління благодійністю [6].

У даній статті основна увага приділяється:

аналізу діяльності Святошинської, Дарницької, Деснянської районних рад міста Києва, Міністерства освіти і науки України, Державної соціальної служби для сім'ї, дітей та молоді на ниві благодійності в Україні;

дослідженню діяльності громадських організацій та їх співпраці із зарубіжними організаціями щодо впровадження благодійності та меценатства в соціогуманітарній сфері;

аналізу ролі українського мецената Петра Яцика у налагодженні співпраці з Міністерством освіти і науки України та освітньою фундацією Петра Яцика (Канада) українською Лігою меценатів у організації та проведенні Міжнародного конкурсу з української мови імені Петра Яцика.

Метою статті є аналіз сучасного стану розвитку соціальних та гуманітарних механізмів державного регулювання благодійності та меценатства в Україні.

Виклад основного матеріалу. Демократія як соціальний феномен передбачає вироблення та використання національних соціальних і гуманітарних механізмів державного регулювання благодійності та меценатства в Україні та налагодження і сприяння співпраці із зарубіжними благодійними організаціями країн Центральної та Східної Європи, Канади та США.

Громадські організації, благодійні фонди, корпорації є нині одним із суб'єктів впливу громадськості на соціогуманітарну сферу, оскільки вони є представниками всього розмаїття суспільних інтересів і, у своєму роді, проміжною ланкою між громадянином і владою.

На сьогодні ще не розроблено чіткої технології взаємодії між державними структурами та громадськими організаціями, благодійними фондами, організаціями та іншими інституціями. Тому новизною дослідження є спроба виділити механізми взаємодії громадських організацій, фондів, фундацій, окремих меценатів та державних структур в соціогуманітарній сфері України. На сьогодні діють організаційно-управлінські, соціальні і гуманітарні механізми.

Важливим завданням державного управління є формування нової філософії соціальної політики, яка б органічно поєднувала в собі об'єктивне і суб'єктивне в життєдіяльності суспільства, поставила в центр людину, її інтереси і потреби. У вузькому розумінні соціальна політика – це цілеспрямована діяльність, що має за мету здійснення соціального захисту, створення умов для формування безпечного соціального середовища людини. Соціальна політика в такому аспекті являє собою комплекс заходів, спрямованих на створення системи соціальних амортизаторів суспільних, зокрема ринкових, ризиків, формування соціальних стандартів тощо [7, с. 7–9].

Логіці світових процесів суспільного розвитку відповідає тенденція зменшення впливу держави на ті сфери соціального буття, що зумовлюють самореалізацію соціального потенціалу людини й утвердження громадянського суспільства з властивими йому регулятивними механізмами, які сприяють розвиткові процесів саморегулювання. Проте в перехідний період, на етапі суспільної, соціальної трансформації роль держави в упорядкуванні соціальних процесів є вирішальною:

сама держава має створити умови для оптимального, ефективного суспільного розвитку [7, с. 16].

Серед суб'єктів соціальної політики важливе місце належить політичним партіям. Це закріплено Конституцією України. Так, у ст. 36 записано: “Громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів” [8, с. 11]. Це також закріплено у ст. 1 Закону “Про політичні партії в Україні” [9, с. 12]. Тому у передвиборчій програмі Київської міської організації Партії Соціального захисту вказано її завдання, зокрема “надати педагогам і медикам, що працюють у бюджетних установах і муніципальних установах, а також працівникам служби соціального забезпечення статусу державних службовців”. Завдання щодо соціально незахищених такі: “створити мережу соціальних аптек і магазинів; гарантувати якість і доступність продуктів, що входять до споживчого кошику; створити центри дозвілля для мешканців мікрорайонів за рахунок позабюджетних коштів; вирішити питання про своєчасний перерахунок і компенсацію пенсій, що неправильно нараховуються”. Завдання щодо молоді: “запровадити 10-відсоткову міську квоту гарантованого закріплення робочих місць для молодих фахівців; нормативно закріпити можливість для переведення з платного навчання на безкоштовне для студентів – відмінників; створити “Фонд майбутніх поколінь” для фінансування програм підтримки молоді; передбачити муніципальні стипендії та гранти на навчання для обдарованих студентів і школярів” [10, с. 1].

Ці завдання партії розглядалися під час VII (позачергової) конференції. Так, голова Київської міської організації Ігор Божко під час свого виступу 21 січня 2006 р. оголосив, що на конференції заплановано озвучити низку важливих соціальних ініціатив, спрямованих на захист інтересів простих людей, у тому числі: „про кардинальну зміну системи соціального захисту населення і повсюдне запровадження “єдиного соціального вікна” та створення державної і київської міської програми “Соціальне житло” [11, с. 2].

Позитивним є звітування окремих депутатів Київради та депутатів у семи районних радах столиці перед виборцями за проведену за перший рік роботу. Зокрема, завдяки клопотанням депутатів від “Громадського активу Києва” Святошинської райради управління праці та соцзахисту населення надало матеріальну допомогу 124 мешканцям Святошинського району столиці. Як зазначено у звіті, депутати “за власні кошти провели 28 соціальних заходів”.

У Дарницькому районі депутати райради виділили 24 тис. грн на медобладнання для дитячої поліклініки № 1, розроблено проект залучення спонсорських коштів на придбання комп'ютерів для “Дарницького навчального комплексу”, що опікується молоддю з вадами зору.

Також у Деснянському районі столиці депутати проводять просвітницьку діяльність: організують лекції в районних освітніх закладах на тему правової грамотності, де розповідають про проблеми ВІЛ-СНІДу, наркоманії, підліткової злочинності тощо. Також взято під опіку Київський міський притулок [12, с. 4]. Подібний звіт дає змогу відділити “зерно від половини”, простежити депутатський внесок “ГАК” у розвиток соціогуманітарної сфери та у благодійну діяльність. А

головне, ми усвідомили, що українське суспільство розвивається. Думка одного із опитаних респондентів депутатського корпусу райради м. Києва щодо розвитку благодійності та меценатства в дореволюційний і сучасний період свідчить, що в патріотично настроєних молодих чиновників є розуміння необхідності розроблення Закону про меценатство в Україні.

Але часто, як показує сучасна практика, благодійність громадських об'єднань, компаній, окремих підприємців є піаром. Благодійність для України була традицією. За царату існували моральні чинники благодійності. Також у дореволюційний період були законодавчо розроблені прагматичні чинники благодійності та її форми меценатства. Зокрема, цю істину підтвердила сучасна меценатська діяльність відомого канадського бізнесмена українського походження Петра Яцика. Завдяки меценату уможливлено:

- українські школи та церкви в Бразилії;
- видання Енциклопедії Українства;
- Український дослідний інститут при Гарвардському університеті (США);
- науково-дослідні й інформаційні центри українського суспільства при Торонтському та Лондонському університетах;
- переклад і видання англійською мовою фундаментальної "Історії України-Руси" Михайла Грушевського вартістю 15 млн дол.;
- Центр досліджень історії України в Канадському інституті українських студій при Альбертському університеті;
- Український відділ в інституті Гаррімана при Колумбійському університеті;
- заснування в Україні Міжнародного конкурсу з української мови, що має його ім'я.

Перший конкурс (до речі, їх вже відбулося вісім) мав назву Міжнародний дитячий конкурс знавців української мови. Наказ Міністра освіти і науки України за № 345 з'явився 24 липня 2000 року [13, с. 1]. Конкурс зніціював відомий бізнесмен і громадський діяч з Канади, засновник і перший президент Ліги українських меценатів Петро Яцик. У конкурсі вже беруть участь мільйони дітей і студентів як в Україні, так і в країнах, де проживає діаспора.

Переможці конкурсу отримують великі грошові винагороди. Наприклад, премії одинадцятикласника та десятикласника за перше місце у заключному, загальнонаціональному етапі становлять 7000 грн, а другокласника – 4000. Окрім грошової винагороди, призери та лауреати конкурсу отримують бібліотечки книжок та цінні подарунки.

Указом Президента України від 22 серпня 1996 року № 748/96 за багаторічну благодійну діяльність сприяння розвитку української культури, освіти, науки громадянина Канади Яцика Петра Дмитровича нагороджено Почесною відзнакою Президента України. Також Указом Президента України від 21 серпня 2000 року за вагомий особистий внесок у державне будівництво, значні трудові досягнення, високий професіоналізм та з нагоди 9-ї річниці незалежної України його нагороджено орденом князя Ярослава Мудрого V ступеня.

Лігу українських меценатів зареєстровано 12 липня 1995 року. Ліга об'єднала бізнесменів з України, США, Канади у своєрідний добродійний клуб ділових людей, метою якого стала підтримка розвитку освіти, науки, культури, зокрема

фінансування важливих наукових досліджень, освітніх проектів та сприяння задоволенню потреб навчальних закладів, бібліотек у підручниках та іншій літературі [14, с. 42].

Ліга меценатів підтримала ідею Петра Яцика про проведення конкурсу в Україні. Щоправда, в цей час деякі керівники патріотичних організацій застерігали Яцика: не організовувати цей конкурс із Міністерством освіти і науки, бо там, мовляв, бездушні чиновники, з ними каші не звариш: робімо це силами громадських організацій. На що Петро Яцик категорично відповів: “За всі мої поваги до громадських організацій, я переконаний, що коефіцієнт їх корисної дії всіх разом узятих буде значно нижчий, аніж освітянського Міністерства. Оскільки Міносвіти – це не тільки армія вчителів, без яких турнір просто не уявляється, а й змога централізовано проводити масовий захід і контролювати його. Одним словом, це засадничо принциповий момент для втілення нашої ідеї” [15, с. 4]. Таким чином, ми віддаємо данину ролі українського мецената Петра Яцика у налагодженні співпраці з Міністерством освіти і науки України та освітньою фундацією Петра Яцика (Канада) (до речі, президентом якої нині є донька мецената Надя Яцик) українською Лігою меценатів у організації та проведенні Міжнародних конкурсів з української мови, який після смерті мецената називається його ім'ям.

Таким чином, Міністерство освіти і науки України є важливим державним механізмом управління благодійністю та меценатством. Традиційно Міністерство освіти і науки України проводить конкурси наукових робіт, які заохочують студентську молодь, молодих науковців України займатися науковими дослідженнями.

Так, на виконання Указу Президента України “Про невідкладні заходи щодо забезпечення функціонування та розвитку освіти в Україні” від 4 липня 2005 року № 1013/2005 з метою пошуку обдарованої студентської молоді та створення умов для її творчого зростання, активізації науково-дослідної роботи студентів у вищих навчальних закладах Міністерства освіти і науки України видало власний наказ від 9 листопада 2006 року № 764 “Про проведення Всеукраїнського конкурсу студентських наукових робіт з природничих, технічних і гуманітарних наук у 2006/2007 н. р.” [16, с. 3]. Таким чином, через конкурси залучаються матеріальні ресурси держави і благодійних фондів. Переможці наукових конкурсів отримують нагороди – грошові премії вищих навчальних закладів, благодійних фондів. Витрати, заохочення науково-педагогічних працівників, організаторів конкурсу здійснювало назване міністерство та міністерства та інші органи виконавчої влади, яким підпорядковані вищі навчальні заклади.

Соціальним та гуманітарним механізмів державного регулювання благодійності та меценатства в Україні є Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Національна академія наук України [17, с. 106–107], Державна соціальна служба для сім'ї, дітей та молоді та інші інституції.

Велику роботу для допомоги нужденним проводить Державна соціальна служба для сім'ї, дітей та молоді, яку очолює кандидат педагогічних наук, заслужений працівник соціальної сфери Світлана Валентинівна Толстоухова. Так, у Києві структури очолюваної нею служби є в кожному районі. В областях України вибудовується своя структура центрів соціальних служб. Такі служби діють

практично у всіх містах і селищах України. Проте, як вважає Світлана Толстоухова, лише в 10–15 областях соціальна робота перебуває на доброму професійному рівні. Одне з головних завдань Державної соціальної служби для сім'ї, дітей та молоді – підняти решту регіонів у плані соціальної роботи хоча б до середньостатистичного рівня [18, с. 4].

Пріоритетним напрямом роботи соціальних служб є робота з сім'ями, насамперед з неблагополучними, такими, які опинилися в складних життєвих умовах та у яких виховуються діти-інваліди. Соціальні служби здійснюють соціальний супровід прийомних сімей, дитячих будинків сімейного типу, реалізують програми соціальної адаптації дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківської опіки та ін. У цій системі задіяно 18 тисяч волонтерів, які не вимагають за свою працю ніякої оплати. Отже, все більше громадян усвідомлюють робити добро своїм ближнім, віддавати сили і знання на благо соціального захисту.

Види соціального і матеріального забезпечення вихованців, учнів, студентів, курсантів, слухачів, стажистів, клінічних ординаторів, аспірантів, докторантів визначено у ст. 53 Закону про освіту. Вказаним категоріям “може надаватися додатково соціальна і матеріальна допомога за рахунок місцевих бюджетів, міністерств і відомств, підприємств, установ, організацій, коштів громадян, юридичних фізичних осіб за межами України, благодійних організацій, а також з інших надходжень” [19, с. 65]. Також держава передбачає за ст. 37 зазначеного Закону заклади освіти для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації. Тож держава створює школи-інтернати, дитячі будинки, в тому числі сімейного типу, з повним державним утриманням [19, с. 63]. Завдяки цьому між державою та бідними верствами велику роль відіграють громадські організації.

У ст. 3 Закону України про об'єднання громадян роз'яснено, що “об'єднання громадян, незалежно від назви (рух, конгрес, асоціація, фонд, спілка тощо), визначається політичною партією або громадською організацією”, а також розтлумачується, що „громадські організації є об'єднанням громадян для захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших інтересів” [20, с. 102].

Зокрема, важливу роль між державою і громадою відіграє Дитячий фонд України. Це всеукраїнська громадська організація, яка зареєстрована в Міністерстві юстиції України у грудні 1991 року і є членом Міжнародної асоціації дитячих фондів. Діє через обласні відділення, міські і районні осередки, активістів. Наслідує традиції товариства „Друзі дітей” (1924 р.). Ця громадська організація – правонаступниця Українського відділення Радянського дитячого фонду ім. В. І. Леніна.

Із 2006 р. головою правління Дитячого фонду України є Валентина Володимирівна Усенко. Діяльність фонду спрямована на виконання Конвенції про права дитини, на посилення уваги до проблем виховання дітей у сім'ї, до долі вихованців шкіл-інтернатів, дитячих будинків. Відділення фонду є соціальними партнерами державних структур у розв'язанні життєво важливих проблем дітей, які мають право на особливе піклування та допомогу. Здійснюється підтримка талановитих дітей-сиріт. Для деяких із них були придбані музичні інструменти. Відділення фонду стали ініціаторами створення 82 дитячих будинків сімейного типу [14, с. 54].

У рамках Міжнародної акції "Солідарність з дітьми Чорнобиля" оздоровлено понад 15 тис. дітей, які побували в 14 країнах світу. Делегація Фонду в квітні 2001 року на запрошення Папи Йоанна Павла II відвідала Ватикан і взяла участь у розробленні планів спільних дій щодо дітей.

Активно залучається молоде покоління і до участі у міжнародних та всеукраїнських конкурсах. Здійснюється просвітницька та видавнича робота щодо проблем дітей в Україні та захисту їх прав зростати в сім'ї, враховуючи традиції і культурні цінності нашого народу.

Дитячий фонд України активно співпрацює з різноманітними організаціями Італії, Франції, Іспанії, США, Словаччини, Німеччини тощо у рамках проекту „Допомога дітям-сиротам на відстані”. Багатогранна соціально орієнтована діяльність ДФУ здійснюється за рахунок власних коштів і спонсорської допомоги під конкретні програми фонду.

Для порівняння, наприклад, законодавча база Німеччини передбачає, що соціальні послуги дітям і молоді надаються, перш за все, працівниками громадських організацій. З боку держави допомагають молоді насамперед відомства у справах молоді. Функції планування і координації виконують відомства у справах молоді на рівні земель. Оскільки відповідальність за виховання дітей несуть батьки, соціальна допомога поширюється і на них.

Новий закон про допомогу дітям і молоді у Німеччині передбачає поряд з традиційними формами допомоги дітям, що потрапили у складну ситуацію (розміщення дітей в інтернатних установах або прийомних сім'ях), надання амбулаторної і частково стаціонарної допомоги дітям і сім'ям [21, с. 14–17]. Таким чином, закон пропонує ступеневу систему допомоги, основу на партнерському співробітництві між державними і недержавними структурами. Законодавчо закріплені і форми благодійної роботи.

Висновок. Для удосконалення правових механізмів державного регулювання благодійності та меценатства необхідне ухвалення окремого закону про меценатство в Україні.

Виконавчим органам України, Міністерству культури і туризму України пропонується для поліпшення законодавчого врегулювання та стимулювання меценатства внести зміни до Законів України: “Про оподаткування прибутку підприємств”, “Про податок з доходів фізичних осіб”, “Про додану вартість”. Таким чином, соціально-гуманітарні механізми державного регулювання сприяють розвитку благодійності та меценатства. Подальшими дослідженнями у цьому напрямі є глибший порівняльний аналіз сучасних механізмів державного регулювання благодійності та меценатства з дореволюційним періодом та механізмів державного регулювання проблеми в країнах Центральної та Східної Європи.

Список літератури

1. *Скуратівський В. А., Трощинський В. П., Чукут С. А.* Гуманітарна політика в Україні: Навч. посіб. – К.: УАДУ, 2002. – 262 с.

2. *Пашко Л. А.* Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання: Монографія. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 236 с.

3. *Князєв В. М.* Соціальна технологія та управління політичними процесами в Україні. Вип. 38. – К.: Нац. ін-т стратег. дослідж., 1995. – 35 с.
4. *Слабошпицький М. Ф.* Українські меценати: нариси з історії української культури / 2-ге вид., допов. – К.: Вид-во М. П. Коць; Ярославів Вал, 2006. – 416 с.
5. [http://www.philanthropy.org.ua/dockc/b10\(36\).htm](http://www.philanthropy.org.ua/dockc/b10(36).htm)
6. Благотворительность в России. Исторические и социально-экономические исследования: 3б. науч. ст. / Под. ред. О. Л. Лейкинда. – СПб.: Лики истории, 2003. – 535 с.
7. *Скуратівський В. А., Палій О. М., Лібанова Е. М.* Соціальна політика. – К.: Вид-во УАДУ, 2003. – 364 с.
8. Конституція України. Закон України “Про внесення змін до Конституції України”. – К.: Парлам. вид-во, 2005. – 68 с.
9. Закон України Про політичні партії в Україні: Інформ.-довід. вид. (друге, доповнене) / Редкол.: Я. В. Давидович (голова ред. кол.), В. О. Завалевська, О. С. Вишневська та ін. – К.: Атіка, 2005. – С. 12–29.
10. Передвиборна програма Київської міської організації Партії Соціального Захисту // Поточні документи Державної соціальної служби для сім’ї, дітей та молоді, 2006. – 4 с.
11. VII (внеочередная) Конференция Киевской городской организации Партии Социальной защиты // Поточні документи Державної соціальної служби для сім’ї, дітей та молоді, 2006. – 2 с.
12. Рік після виборів. Підбиваємо підсумки. Звітують депутати від “Громадського активу Києва” // Спецвипуск дайджесту “Громадського активу Києва”. – К.: ПП “Рекламне агентство “Саторі”. – С. 4.
13. Міжнародний конкурс з української мови імені Петра Яцика. – К., 2003. – 285 с.
14. Доброчинна діяльність та меценатство в Україні: Кн. 1. – К.: Український видавничий консорціум, 2002. – с. 42.
15. *Слабошпицький М.* Дасть свої плоди // Літературна Україна. – 2006. – 11 травня. – С. 4.
16. Про проведення Всеукраїнського конкурсу студентських наукових робіт з природничих, технічних і гуманітарних наук у 2006/2007 навчальному році. – К.: Міністерство освіти і науки України. Інститут інноваційних технологій і змісту освіти, 2006. – 24 с.
17. *Гаман М. В.* Державне управління інноваціями: Україна та зарубіжний досвід: Монографія. – К.: Вікторія, 2004. – 312 с.
18. Здійснення соціальної роботи центрами соціальних служб для сім’ї, дітей та молоді у 2004 році: Інформаційно-аналітичний звіт про діяльність центрів соціальних служб для сім’ї, дітей та молоді // За заг. ред. С. В. Толстоухової. – К.: Держсоцслужба, 2005. – 48 с.
19. Закон України про освіту (витяг) // Збірник нормативно-правових актів у сфері захисту прав дітей. – К.: РА “Прем’єр медіа”, 2003. – С. 58–86.
20. Закон України “Про об’єднання громадян” // Збірник нормативно-правових актів у сфері захисту прав дітей. – К.: РА “Прем’єр медіа”, 2003. – С.102–105.
21. Надання допомоги “дітям вулиці” та соціально незахищеним дітям і підліткам (інформаційно-методичний збірник) / За редакцією С. Толстоухової, К. Акстманн. – К.: ТОВ ВКП “Аспект”, 2003. – 57 с.

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ РЕГІОНУ

Е. Салієв,

*здобувач кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентові України*

Н. Сич,

*кандидат економічних наук, доцент кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування
та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України*

Постановка проблеми. Система водопостачання та водовідведення, забезпечення питною водою для багатьох регіонів України сьогодні є однією з пріоритетних проблем, вирішення якої необхідне для поліпшення умов життєдіяльності і підвищення рівня життя населення [2].

Аналіз останніх досліджень та публікацій, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Останнім часом збільшилась кількість досліджень та публікацій, присвячених вирішенню численних проблем цієї галузі. Однак, вони переважно стосуються екологічних, виробничих, технологічних аспектів функціонування підприємств галузі. Меншою мірою досліджуються організаційно-економічні механізми розвитку системи водопостачання та водовідведення, що за умов розгорнутої житлово-комунальної реформи є актуальним і складним предметом дослідження.

Формулювання мети або цілей статті. Метою статті є визначення заходів організаційно-економічного характеру, спрямованих на вирішення регіональних проблем сфери водопостачання та водовідведення на основі виявлення та системного аналізу цих проблем.

Виклад основного матеріалу. Одна з первинних потреб життя людини, а також абсолютна необхідність забезпечення стабільності біосфери – це вода. Сьогодні проблеми забезпечення населення якісною питною водою, система надійного водопостачання, забруднення води посідають одне з перших місць у світі поряд з такими глобальними проблемами, як стан довкілля, товщина озонового шару, кліматичні зміни тощо. За даними експертів Всесвітньої організації охорони здоров'я, 60% захворювань людства пов'язані з вживанням неякісної води, що призводить до негативних змін у демографічній ситуації [3].

В Україні показник запасів води з розрахунку на одну людину значно менший, ніж в інших європейських державах – 1 тис. куб. м. Рівень використання розвіданих запасів та перспективних ресурсів підземних вод для питного водопостачання населення недостатній. При цьому інтенсивність та обсяги використання води навпаки значно вищі за відповідні показники цих же держав.

Серед галузей економіки найбільш нераціонально прісна вода використовується в комунальному господарстві: її частка у галузевій структурі використання води становить більш ніж 17%, що перевищує відповідні показники Франції (6,5%), Іспанії (9,1%), Канади (10,7%) та Великобританії (13,6%) [3].

Питомі норми водоспоживання перевищують аналогічні показники розвинутих країн у 1,5–3 рази і становлять понад 300 літрів на одну особу за добу. Витоки в системах водопостачання сягають 30–40%, а в деяких регіонах перевищують 50%.

Крім об'єктивних причин такого становища (велика площа сільськогосподарських земель (майже 70% площі країни), що спричиняє високий рівень навантаження на водні ресурси внаслідок меліорації, хімізації тощо), інші причини узагальнено можна віднести до нераціонального, а то й просто недбайливого ставлення до водних ресурсів та системи водопостачання та водовідведення, недостатньої культури водокористування.

Як одна з галузей житлово-комунального господарства водопровідно-каналізаційне господарство здійснює на певній території постачання води та її водовідведення, забезпечення функціонування артезіанських свердловин, каналізаційного господарства (яке представлене інженерними спорудами, каналізаційними мережами, колекторами, насосними станціями, системами повної та біологічної очистки стічних вод тощо), а також виконання ремонтно-будівельних робіт на об'єктах водопровідно-каналізаційного господарства та робіт по перекладенню, будівництву водопровідних та каналізаційних мереж. В окремих регіонах підприємства галузі також здійснюють утримання бюветних комплексів, які організовуються як альтернатива централізованому водопостачанню, сприяють водозабезпеченню населення артезіанською водою.

Наведений склад та функції водопровідно-каналізаційної галузі свідчать, що це складний інфраструктурний комплекс, потужне інженерно-технічне господарство, належне утримання якого для більшості регіонів сьогодні є проблемою. До того ж у галузі відбуваються динамічні організаційно-економічні зміни, обумовлені (як в інших підрозділах житлово-комунального господарства) станом реформування.

На рівні регіону у сфері водопостачання та водовідведення існує дві групи взаємопов'язаних проблем: виробничо-технічні та організаційно-економічні.

Серед виробничо-технічних проблем незадовільний технічний стан та на межі небезпечного рівень зношеності основних фондів систем питного водопостачання та водовідведення. Четверта частина водопровідних очисних споруд (у вартісному вираженні) відпрацювала нормативний строк амортизації.

Низькою експлуатаційною надійністю характеризуються каналізаційні мережі майже всіх регіонів, більш ніж 30% з них перебуває в аварійному стані. Щорічні прямі витрати на ремонтно-відновлювальні роботи на каналізаційних мережах перевищують 40 млн дол. [3]. У багатьох містах України склалася критична ситуація з експлуатації каналізаційних колекторів.

Зношеність основних фондів та відсутність належного фінансування робіт з реконструкції і капітального ремонту інженерних споруд та мереж водопостачання та водовідведення (лише 8–10% від потреби) спричинили збільшення кількості аварійних об'єктів та призвели до виникнення надзвичайних ситуацій у містах Алчевську, Щолкіному, Керчі, Орджонікідзе та в інших регіонах.

При високому рівні енергоємності централізованого питного водопостачання недостатньо реалізуються заходи з енергозбереження, які є вагомим потенціалом

підвищення ефективності і надійності функціонування систем водопостачання та водовідведення [4].

Аналіз стану водогосподарської галузі у багатьох регіонах свідчить, що екологічні проблеми мають масштабний характер. Ситуація, яка існувала багато десятиріч у водному господарстві, коли вода розглядалась тільки як господарський ресурс для промислового та сільськогосподарського виробництва, отримання електроенергії, для скидів забруднених речовин, призвела до сьогоднішнього дефіциту екологічного потенціалу вод.

У більшості випадків сьогодні не забезпечується необхідний рівень екологічного захисту через неможливість у реальних умовах здійснювати необхідну кількість аналізів води. Частка очищених на нормативному рівні вод у загальному обсязі стічних вод становить по Україні менш ніж 60% [3].

Залишається гострою проблемою якість питної води. Значна кількість населення не має належного доступу до якісної води. В окремих регіонах внаслідок незадовільного стану джерел питного водопостачання (і поверхневих, і підземних), низької якості очистки води існує потенційна загроза загострення санітарно-епідемічної ситуації. У 260 населених пунктах питна вода за окремими фізико-хімічними показниками не відповідає вимогам чинного стандарту.

Майже три чверті питного водопостачання України здійснюється з поверхневих водних джерел, з яких вода має переважно третій-шостий класи якості, а існуючі системи водопідготовки розраховані на другий клас [3]. Згідно з оцінками фахівців, близько 40% водоочисних споруд потребують відновлення відповідно до вимог стандартів питної води.

У більшості міст України з населенням понад 100 тис. чоловік через значну зношеність основних фондів, нераціональні витрати питної води в зовнішніх мережах послуги з водопостачання надаються не цілодобово, а за графіком. Велика кількість населених пунктів через відсутність місцевих джерел частково чи повністю споживає привізну воду.

Серед організаційно-економічних проблем галузі – важкий фінансовий стан підприємств галузі, значні обсяги заборгованостей, що призводить до загального дефіциту фінансових ресурсів та обмеженості інвестицій, необхідних для розвитку, утримання в належному технічному стані та експлуатації систем питного водопостачання та водовідведення.

Недостатність обігових коштів на підприємствах галузі та незначні обсяги інвестицій не дають можливості здійснювати заходи щодо модернізації інженерних споруд і мереж водопостачання та водовідведення. В багатьох населених пунктах в системах питного водопостачання застосовуються застарілі технології та виробниче обладнання.

Перегляду та вдосконалення потребують нормативно-правові акти, державні санітарні норми і правила, стандарти та інші нормативно-інструктивні документи у сфері питної води та питного водопостачання.

Так, з метою запобігання виникненню надзвичайних ситуацій при припиненні питного водопостачання внесеними доповненнями та змінами до Закону України “Про питну воду і питне водопостачання” визначено поняття екологічної броні – мінімальний рівень використання питної води, необхідний для запобігання

виникненню надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру. Проте порядок застосування екологічної броні, обмеження і перелік відповідних споживачів Кабінетом Міністрів України досі не визначений.

Значні зміни, що відбуваються в організаційно-економічних механізмах функціонування галузі за час реформування, обумовлюють необхідність тарифно-фінансових змін, впорядкування системи обліку та розрахунків за фактично надані послуги, більш чіткого розподілу відповідальностей за якість послуг, регуляторної реформи та взагалі удосконалення держаної політики у сфері водопостачання та водовідведення.

Автономна Республіка Крим є одним з регіонів України, в якому показники забезпеченості водними ресурсами є одними з найнижчих. Ситуація, яка склалася у системі водопостачання і водовідведення в регіоні, унікальна, але вона й така, що відображає низку проблем, характерних для галузі в інших регіонах. Так, якщо простежити взаємозв'язок розташування джерел водопостачання та способів виробництва і транспортування води, то видно практично весь спектр виробничих, технологічних і економічних проблем у цій сфері.

Проблеми питної води, належного рівня постачання води як для виробничих, так і для побутових потреб у Криму завжди стояли надзвичайно гостро. Це обумовлено особливостями територіального розташування півострову, кліматичних та метеорологічних умов, рельєфу та геологічної структури його території.

У рівнинній частині Криму для водопостачання використовуються підземні води різних водоносних горизонтів, які не завжди за своїми якість відповідають вимогам державного стандарту, проте відсутність альтернативних джерел водопостачання робить їх єдиноможливими. В таких містах, як Красноперекопськ, Судак і Євпаторія сира вода за багатьма показниками не відповідає нормам якості питної води.

У зв'язку з відсутністю інших джерел водопостачання міськими водоканалами вживаються можливі заходи щодо максимального доведення такої води до питних вимог. Так, в Євпаторії вода з 20 нестандартних свердловин надходить на міські резервуари, де змішується з іншою водою і за допомогою новітніх технологій очищується до встановлених норм. У Судаку – нестандартна вода зі свердловин змішується з дніпровською водою, що надходить з водопровідних очисних споруд м. Феодосії. У місті Красноперекопськ проектується станція по зниженню жорсткості води.

Створення в 60–80-х рр. ХХ ст. на малих річках Криму акумулюючих водосховищ (Сімферопольського, Партизанського, Щасливенського, Загорського, Чорнореченського) забезпечило такі міста, як Сімферополь, Севастополь, Велику Ялту і Алушту гарантованими джерелами водопостачання, дало можливість регулювати природний стік річок і тим самим дало змогу запобігти затопленню сільськогосподарських територій і населених пунктів у періоди паводків і повеней.

Будівництво 5 водосховищ із заповненням з Північно-кримського каналу (Феодосійського, Фронтowego, Самарлінського, Станційного і Міжгірського), у свою чергу, забезпечило водою міста Керч, Щолкіно, Сімферополь та Феодосійсько-Судакську курортну зону. Це дало змогу не тільки поліпшити ситуацію з

водопостачанням, але й інтенсивно розвинути в регіоні промисловість, сільське господарство і курортно-туристичну галузь з усіма її складовими.

Для централізованого водопостачання Автономної Республіки Крим використовується 12 водосховищ питного призначення загальним об'ємом 261,15 млн м³, а також 69 місцевих джерел південного берега Криму, які працюють тільки короткочасно, головним чином, у період весняних паводків (3–4 місяці на рік). З наявних на території півострову 204 експлуатаційних свердловин з добовим об'ємом 315,1 тис. м³ працюють тільки 60% – 125 одиниць з добовим об'ємом 241,9 тис. м³.

Очищення і підготовка води до вимог стандарту “Вода питна” здійснюється на 8 водопровідних очисних станціях встановленою потужністю 781 тис. м³ на добу. Встановлена виробнича потужність водопровідних насосних станцій першого підйому 1157,16 тис. м³ на добу.

Пропускна спроможність водопроводів 1257,43 тис. м³ на добу. Загальна протяжність мереж водопроводу 4234,1 км, з яких 41,3% або 1748,5 км зношених. Середньодобова подача води в мережу 452 тис. м³ на добу, зокрема 30% здійснюється з підземних джерел, 70% – з водосховищ, при чому частка водосховищ системи північно-кримського каналу становить 47%.

Очищення стічних вод здійснюється на 20 каналізаційних очисних спорудах продуктивністю 567,1 тис. м³ на добу. Стоки на очисні споруди подаються 94 насосними каналізаційними станціями загальною продуктивністю 1291,4 тис. м³ на добу. Із загальної протяжності каналізаційних мереж більш ніж або 53,7% або 967,1 км – старі та аварійні.

Оскільки останнім часом у Криму та інших регіонах України спостерігається збільшення шкідливих домішок різноманітного походження у воді, все більшу значимість набуває контроль за якістю води, що вимагає більш детального аналізу на всіх етапах підготовки та очищення води. Існуючі підходи до контролю за якістю води потребують значних часових, енергетичних та матеріальних витрат. На практиці в реальних економічних умовах у підприємств галузі немає можливості дотримання таких підходів через необхідність проведення значної кількості аналізів.

Один із шляхів вирішення цієї проблеми – створення розгалуженої системи контролю за якістю води з необхідною кількістю лабораторій, оснащених сучасним обладнанням, здатних здійснювати аналізи концентрації всіх типів шкідливих домішок.

У системі водопровідно-каналізаційних підприємств виробничого об'єднання “Кримводоканал” для забезпечення подачі якісної питної води споживачам створена система контролю за якістю питної води і стоків. У структурі об'єднання обладнано і функціонує 25 аналітичних хіміко-бактеріологічних лабораторій, з яких 12 лабораторій питної води, 13 стічних вод.

Контроль за якістю води, як і в інших регіонах, здійснюється відповідно до чинного держстандарту 2874–82 (“Вода питна і контроль за якістю”), за яким нормується 30 показників (2 – мікробіологічних, 4 – органолептичних, 10 – токсикологічних, 2 – фізичних, 10 – основних хімічних, 2 – додаткових по мікробіології). Це набагато менше, ніж нормується в країнах Євросоюзу і

рекомендується Всесвітньою організацією охорони здоров'я. Країнами Євросоюзу встановлюється 65 (!) показників з питної води (це найжорсткіші вимоги), Всесвітньою організацією охорони здоров'я рекомендовано 54 показники. Крім того, вітчизняному стандарту виповнилось вже 24 роки, а за цей час відбулося багато змін.

Проте на даному етапі він поки що вважається більш-менш прийнятним для республіки й інших регіонів, оскільки існуючі станції водопідготовки не в змозі досліджувати всі показники, які нормуються в інших країнах.

Для переходу до стандартів ЄС має бути виконана величезна робота на державному рівні спільно з фахівцями екології, СЕС, громадських організацій (у частині розроблення та затвердження нормативно-правових актів, методик визначення, переобладнання лабораторій тощо).

Однією з основних причин низької якості питної води, що потрапляє до споживача, є велика зношеність водопровідних мереж. Більшість магістральних і розвідних мереж будувалися в ХХ столітті, мають значний знос (більше 60%), а окремі їх ділянки не міняються до повного зносу.

Фінансовий стан підприємств галузі не дозволяє їм проводити в необхідному обсязі планові роботи по капітальному ремонту мереж і споруд. Фактично підприємствами щорічно перекладається не більше 10% зношених мереж. В основному виконуються роботи, пов'язані із запобіганням або усуненням аварійних ситуацій, а також планові заходи щодо підготовки до роботи в курортному і осінньо-зимовому періодах, що в основному забезпечує потребу населення і споживачів 2-ї групи.

Для того, щоб повністю замінити зношену частину мереж, споруд, енергетичного устаткування водопровідно-каналізаційних підприємств, необхідні або значні капітальні витрати, або зміни у тарифній політиці, зокрема в частині включення в тариф на послуги водопостачання та водовідведення витрат на ремонтні роботи.

Щодо тарифної політики, то вона на даному етапі потребує і організаційного впорядкування, і методичного вдосконалення.

Так, до однієї з основних причин незадовільного фінансового стану водопостачальних підприємств слід віднести постійне зростання тарифів на електроенергію. Наприклад, тільки упродовж двох років він виріс з 16,2 коп. за кВт до 26,6 коп. (станом на жовтень 2005 року, без ПДВ).

Більш того, тариф на електроенергію змінюється щомісячно, тільки у напрямі підвищення, тарифи ж на воду і стоки діють роками, без змін. Розраховані реальні норми водоспоживання місцевими органами самоврядування не затверджуються.

Постійне зростання цін на матеріали, ГСМ і енергоносії, за умови незмінності тарифів для населення, викликає непомірне зростання тарифів для другої групи споживачів: з 1996 по 2005 рік в окремих містах республіки вони вирости в 15–20 разів.

І в такій стрімкій динаміці зростання тарифів нам ніколи не наздогнати інфляційних цін, якщо не впорядкувати окремі законодавчі акти з тарифоутворення, зокрема ввести в тарифну структуру складові у процентному значенні замість кількісних показників рівня витрат.

Потребує впорядкування і система обґрунтування та затвердження тарифів на послуги водопостачання та водовідведення.

До цього часу більшістю органів місцевого самоврядування Автономної Республіки Крим (передусім міськими радами) тарифи на послуги водопостачання і водовідведення або не встановлені, або вони не відповідають рівню економічно обґрунтованих витрат.

Рішення органів самоврядування частини міст не можуть бути впровадженими до виконання, оскільки відповідно до Закону України “Про житлово-комунальні послуги”, встановлення тарифів відноситься до компетенції місцевих рад, а не їх виконавчих органів. Крім того, ці рішення ухвалені з порушенням вимог Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”.

Ні для кого не секрет, що у всьому світі питна вода – найдорожча складова з комунальних платежів. Потім уже йдуть електроенергія, тепло та інші платежі. Економічні закони діють незалежно від політичної ситуації або суспільного устрою. Вода такий же товар, як електроенергія або м’ясо. І на її виробництво витрачаються немалі засоби: це і придбання реагентів, бензину та інших матеріалів, придбання та встановлення устаткування, заробітна плата, інші витрати, які є складовими тарифу.

При цьому в кожному населеному пункті навіть на території одного регіону (а це особливо характерно для АПК) існує своя, унікальна система подачі і відведення води (різний рельєф місцевості, різна кількість і продуктивність насосних станцій, наявність очисних споруд і т. д.). Тому і тариф на послуги водопостачання і водовідведення чи не в кожному населеному пункті буде різний.

Хронічні неплатежі споживачів і невирішення тарифних питань зрештою доводять підприємства водопровідно-каналізаційного господарства до межі банкрутства, а від цього споживачам краще не стає. За підтримки уряду підприємства галузі готові забезпечити споживачів якісною продукцією, але для збереження рентабельності галузі необхідне введення економічно обґрунтованих тарифів.

Ще більш гостро стоїть проблема у сфері водопостачання та водовідведення сільських населених пунктів, що характерно не тільки для Автономної Республіки Крим, а й для інших регіонів.

Реструктуризація сільського господарства та реформування правовідносин власності в аграрному секторі призвели майже до руйнування інфраструктури села, розбалансували систему комунального обслуговування, в тому числі і водозабезпечення.

Сьогодні в сільському водопостачанні ситуація ще складніша ніж в інших населених пунктах. Крім того, вона посилюється неможливістю отримання сільськими підприємствами водопостачання ліцензій, відсутністю у них матеріально-технічної бази і кваліфікованих фахівців.

Висновки. Перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, у водопровідно-каналізаційному господарстві регіонів України, як і у будь-якій системі, що перебуває у стані значних змін та реформ, накопичилася низка нерозв’язаних проблем.

Для їх вирішення та створення необхідних умов ефективного функціонування підприємств галузі потрібні виважені та системні заходи з урахуванням специфіки сфери водопостачання кожного окремого регіону по таких напрямках:

- вдосконалення інституційної та організаційної структури системи водопостачання на рівні регіону;

- технологічна політика у галузі щодо поліпшення якості питної води, енергозбереження, організації належного рівня водовідведення, впровадження інноваційних рішень;

- удосконалення нормативно-правового забезпечення тарифної політики;

- проведення регуляторної реформи та впровадження ефективних механізмів впливу на діяльність водопостачальних підприємств як локальних природних монополій;

- створення сприятливого інвестиційного середовища в інфраструктурі водопостачання та водовідведення.

Системні заходи за такими напрямками потребують відповідного програмного забезпечення на рівні кожного окремого регіону, підставою для чого може бути Загальнодержавна програма "Питна вода України" на 2006–2020 роки, затверджена відповідним законом України.

Так, в Автономній Республіці Крим на підставі зазначеної програми для комплексного вирішення проблем водопровідно-каналізаційного господарства республіки розроблена регіональна програма «Питна вода Криму» до 2020 року, яка є складовою Державної програми соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим.

Для поліпшення якості води в регіонах України для переходу до стандартів ЄС має бути здійснена величезна робота із залученням фахівців різних сфер діяльності, потрібно впроваджувати комплекс заходів та проводити відповідну технологічну політику на державному рівні, зокрема:

- розробити та впроваджувати нову технологію управління водними ресурсами як водними екосистемами;

- у новій технології раціонально поєднати економічні, технічні та правові важелі вирішення проблем якості води;

- розвивати маловідходні технології та замкнуті цикли водокористування;

- впровадити екологічну експертизу та відповідну плату за воду, плату за забруднення водних об'єктів неочищеними або недостатньо очищеними стічними водами;

- навести порядок у використанні води в комунальному господарстві регіонів.

Проведення регуляторної реформи у сфері водопостачання та водовідведення має суттєве значення для підвищення ефективності функціонування підприємств галузі, адже вони є локальними природними монополіями.

Для водопостачання Республіки Крим це найбільш важливо, тому що вона є регіоном з вкрай обмеженими водними ресурсами. При цьому монополізм комунальних підприємств, неврегульованість правових механізмів відповідальності за кількість і якість послуг не дають змогу ефективно захищати інтереси споживачів. Особливо це стосується сільської місцевості півострову.

Метою реформування системи регулювання сфери водопровідно-каналізаційного господарства є впровадження ефективних механізмів впливу на діяльність підприємств галузі як природних монополій шляхом встановлення загальнодержавних стандартів, норм, нормативів, правил та порядків або прийняття інших регуляторних актів.

Регуляторні механізми мають передбачати:

систематичний аудит фінансово-господарської діяльності і проведення аналізу необхідних витрат планованих збитків і втрат доходів;

регулювання цін на надання ними послуг;

контроль за витратами і рентабельністю;

проведення робіт, здійснюваних на конкурсних засадах;

тендерну закупівлю видаткових матеріалів;

заходи зі сприяння впровадження альтернативних технологій з метою демонополізації надання послуг.

На жаль, політичні зміни часто негативно відбиваються на економічному розвитку і пригальмовують його. Так, за перші роки становлення нашої незалежної держави з різних об'єктивних причин у сфері надання послуг водопостачання частка промислових підприємств як споживачів значно знизилася. Зараз намітилася стабілізація економічного життя, певний приріст промислового зростання і ділової активності. З'явилася можливість не тільки використовувати світовий досвід, сучасні технології і методики, але і привертати інвестиційний капітал.

На залучення зовнішнього інвестиційного капіталу покладаються великі надії як на найбільш перспективний напрям фінансування проблем галузі. Сьогодні багато потужних компаній у світі займаються вирішенням проблем системи водопостачання і водовідведення. Вони готові виступити інвесторами та впроваджувати кращі досягнення технічного і організаційного досвіду і в наших регіонах. Але чи готові наші регіони для сприйняття цього досвіду? Адже для цього необхідно провести низку нормативно-організаційних та фінансово-економічних заходів.

Список літератури

1. Закон України “Про питну воду та питне водопостачання” // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 16.

2. Закон України “Про Загальнодержавну програму “Питна вода України” на 2006–2010 роки” // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 15.

3. Питання водопостачання та водовідведення / Інформаційно-аналітичний збірник Держжитлокомунгоспу України та Державної академії житлово-комунального господарства Держжитлокомунгоспу України. – Випуск 2. – К. – 2002. – С. 22–40.

4. Постанова Кабінету Міністрів України від 21.06.06 № 1001 “Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року” // <http://zakon.rada.gov.ua>

СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО ЕКОЛОГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

М. Орлатий,

*доктор економічних наук, професор, професор кафедри регіонального управління, місцевого
самоврядування та управління містом*

В. Вакуленко,

*кандидат наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом*

Е. Ашикова,

*аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентіві України*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. У сучасних умовах через серйозне погіршення екологічної ситуації забезпечення конституційного права громадян на сприятливе навколишнє середовище стає найважливішим завданням держави, органів місцевого самоврядування, суспільства в цілому. За своєю специфікою екологічна проблема актуальна для всіх рівнів організації публічної влади в Україні: державного, регіонального і місцевого, що потребує спільної та скоординованої діяльності для її розв'язання.

Концепція взаємодії суспільства і природи передбачає узгодження між збереженням довкілля та соціально-економічним розвитком суспільства, коли задоволення потреб теперішніх поколінь не повинне ставити під загрозу можливості майбутніх поколінь задовольняти свої потреби.

Цей пріоритет зумовлений тим, що якість життя населення значною мірою залежить від екологічного фактора, тобто стану навколишнього природного середовища. Тому кожне рішення державної або місцевої влади, яке стосується соціально-економічного розвитку, має бути зваженим з точки зору його екологічних наслідків, у чому й полягає суть екологічної складової сталого розвитку, а її реалізація передбачає, що в країні в цілому і у кожному населеному пункті зокрема має проводитися політика екологізації економіки.

Динаміка основних показників техногенного навантаження на навколишнє природне середовище та витрат на природоохоронні заходи свідчить про погіршення екологічної безпеки природного довкілля як життєво важливого середовища для існування людини та складової частини національної безпеки країни. Так, протягом 2005 р. у повітряний басейн, водні та земельні ресурси країни потрапило майже 14,9 млн т небезпечних речовин, з яких 47 та 46% припадає відповідно на шкідливі викиди в атмосферу і поверхневі водойми, 7% – на небезпечні відходи, що забруднюють землю. У спеціалізованих сховищах організованого складування (поховання) зберігається майже 20,1 млн т відходів I–III класів небезпеки. В розрахунку на 1 кв. км території країни в повітря викинуто 12 т

шкідливих речовин, а наявність відходів I–III класів небезпеки у спеціально відведених місцях чи об'єктах становить 33 т.

У цілому існуючу екологічну ситуацію в Україні можна охарактеризувати як складну. Щорічно в повітря, водні та земельні ресурси країни надходить від 60 до 100 млн т шкідливих речовин, у сховищах організованого складування зберігається майже 3 млрд т токсичних промислових відходів. У 2005 р. у повітряний басейн, водні та земельні ресурси країни потрапило понад 61 млн т небезпечних речовин, з яких 4/5 становлять токсичні відходи [6].

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблеми. Проблеми державного регулювання природоохоронної діяльності розглядалися в роботах вітчизняних науковців В. Д. Бакуменка, Е. В. Гарусова, Ю. Н. Гладкого, Б. М. Данилишина, Е. М. Євсєєва, А. Б. Качинського, Н. В. Кропотової, О. Я. Лазора, Ю. П. Лебединського, О. Г. Мордвінова, Н. Р. Нижник, О. О. Несветова та ін. Аналіз наукових праць свідчить про недостатню вивченість умов формування державного екологічного управління в Україні. Запровадження механізму екологічного управління потребує вивчення особливостей сучасного стану природного навколишнього середовища тощо.

Невирішені раніше частини загальної проблеми, яким присвячується стаття. Прискорення процесів сталого розвитку в Україні зумовлюють необхідність комплексного аналізу проблем, пов'язаних із механізмами взаємодії економіки й екології в умовах трансформування економічної системи і розробленням рекомендацій з удосконалення механізмів державного екологічного управління.

Формування мети (постановка завдання). Мета статті – проаналізувати систему державного екологічного управління та оцінити ефективність екологічного управління як важливого елементу сталого розвитку в Україні.

Виклад основного матеріалу з обґрунтуванням отримання наукових результатів дослідження. Нормативно-правову базу природокористування в Україні визначає екологічне (природоохоронне) законодавство. Відповідальність держави за стан природного навколишнього середовища, охорону та раціональне використання природних ресурсів має конституційний характер і закріплена в ст. 16 Конституції України, де зазначено: “Забезпечення екологічної безпеки і підтримка екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду українського народу є обов'язком держави...” [1].

Державна система екологічного управління здійснюється в особі державних законодавчих, виконавчих, правових органів та суб'єктами, що мають спеціальне повноваження. Структура функцій цієї системи поділяється на загальні та спеціальні. До загальних функцій належать: законодавче регулювання, прогнозування, планування, організація, координація, погодження, контроль і нагляд. До спеціальних функцій належать: біовпровадження, ресурсовпровадження, розподіл і перерозподіл природних ресурсів, облік природних ресурсів, спеціалізований контроль, лімітування, нормування, експертиза, моніторинг, вирішення спорів, забезпечення відповідальності за

екологічні правопорушення, стандартизація, аудит, сертифікація, ліцензування, страхування, організація освіти, інформування, постійне вдосконалення управління.

Державну систему екологічного управління формують національний, регіональний та місцевий рівні.

До органів державного управління відносяться уповноважені законодавчими актами органи державної виконавчої влади, які, крім функцій загальнодержавного управління, виконують функції щодо формування й забезпечення реалізації державної екологічної політики, визначення правових основ регулювання екологічних правовідносин, здійснення контролю за дотриманням екологічного законодавства, зокрема:

- Президент України;
- Верховна Рада України;
- Кабінет Міністрів України;
- Рада національної безпеки та оборони України;
- Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій;
- Міністерство охорони навколишнього природного середовища України;
- Державна екологічна інспекція;
- Державна служба заповідної справи;
- обласні державні управління охорони навколишнього природного середовища;
- державні екологічні інспекції державних управлінь екологічної безпеки в областях;
- Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим;
- Рада Міністрів Автономної Республіки Крим;
- Верховна Рада Автономної Республіки Крим;
- обласні державні адміністрації;
- Республіканський комітет Автономної Республіки Крим з охорони навколишнього природного середовища;
- Державна Азово-Чорноморська екологічна інспекція;
- Державна екологічна інспекція Азовського моря;
- Державна екологічна інспекція з охорони довкілля Північно-Західного регіону Чорного моря;
- міські державні адміністрації (м. Київ, м. Севастополь);
- районні державні адміністрації;
- районні державні адміністрації (Автономна Республіка Крим, м. Київ, в м. Севастополь);
- місцеві ради територіальних громад;
- державні управління охорони навколишнього природного середовища (м. Київ, м. Севастополь);
- державні екологічні інспекції (м. Київ, м. Севастополь).

Слід зазначити, що до системи органів управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, крім органів загального державного управління, належать:

- органи відомчого управління та контролю, органи спеціалізованого функціонального управління (Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство палива та енергетики України, Державна авіаційна адміністрація, Національне космічне агентство України, Санітарно-епідеміологічна служба України);

- органи спеціалізованого управління з використанням окремих видів ресурсів (Державне агентство з земельних ресурсів України, Державний комітет України з водного господарства, Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, Державний комітет лісового господарства, Міністерство з питань житлово-комунального господарства України);

- органи громадського управління (Українське товариство охорони природи, Українська екологічна академія наук, Українська екологічна асоціація "Зелений світ", Національний екологічний центр, Український екологічний фонд, Всеукраїнська екологічна ліга).

Система екологічного управління може бути ефективно реалізована шляхом прямого адміністративно-командного управління, економічного стимулювання, ґрунтованого на розвитку ринкових механізмів та змішаного регулювання.

Серед механізмів державного регулювання природокористування чільне місце займає *екологічна стандартизація і нормування*, що проводяться з метою встановлення комплексу обов'язкових норм, правил, вимог щодо охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. Відповідно до Декрету Кабінету Міністрів України "Про стандартизацію і сертифікацію" (ст. 4), перелік нормативних документів включає: державні стандарти, галузеві стандарти, стандарти науково-технічних та інженерних товариств і спілок, технічні умови, стандарти підприємств [3].

Державні стандарти України (ДСТУ) в галузі охорони навколишнього природного середовища визначають поняття і терміни, режим використання та охорони природних ресурсів, методи контролю за станом навколишнього природного середовища, вимоги до запобігання шкідливій дії забруднення на здоров'я людей.

З метою зниження техногенної дії на навколишнє природне середовище система ДСТУ має три основних рівня:

– організаційний (через поліпшення "екологічної" поведінки суб'єктів господарювання;

– національний (через удосконалення державної екологічної політики і нормативної бази);

– міжнародний (через "екологізацію" умов світової торгівлі) [6].

Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, Міністерство охорони здоров'я України та інші уповноважені державні органи розробляють і вводять у дію екологічні нормативи двох видів:

1) гранично допустимі викиди та скиди у навколишнє природне середовище забруднювальних хімічних речовин, рівні допустимого шкідливого впливу на нього фізичних та біологічних факторів;

2) нормативи екологічної безпеки (гранично допустимі концентрації забруднювальних речовин у навколишньому природному середовищі та рівні шкідливих фізичних і біологічних впливів на нього є єдиними для всієї території України).

Відповідно до ст. 40 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” використання природних ресурсів громадянами, підприємствами, установами та організаціями здійснюється з дотриманням обов’язкових екологічних вимог:

а) раціонального і економного використання природних ресурсів на основі широкого застосування новітніх технологій;

б) здійснення заходів щодо запобігання псуванню, забрудненню, виснаженню природних ресурсів, негативному впливу на стан навколишнього природного середовища;

в) здійснення заходів щодо відтворення відновлюваних природних ресурсів;

г) застосування біологічних, хімічних та інших методів поліпшення якості природних ресурсів, які забезпечують охорону навколишнього природного середовища і безпеку здоров’я населення;

д) збереження територій та об’єктів природно-заповідного фонду, а також інших територій, що підлягають особливій охороні;

е) здійснення господарської та іншої діяльності без порушення екологічних прав інших осіб [2].

Основні риси економічного механізму забезпечення раціонального природокористування визначені у ст. 41 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”, зокрема:

а) взаємозв’язок усієї управлінської, науково-технічної та господарської діяльності підприємств, установ та організацій з раціональним використанням природних ресурсів та ефективністю заходів щодо охорони навколишнього природного середовища на основі економічних важелів;

б) визначення джерел фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;

в) встановлення лімітів використання природних ресурсів, скидів забруднювальних речовин у навколишнє природне середовище та на утворення і розміщення відходів;

г) встановлення нормативів збору і розмірів зборів за використання природних ресурсів, викиди і скиди забруднювальних речовин у навколишнє природне середовище на утворення і розміщення відходів та інші види шкідливого впливу;

д) надання підприємствам, установам і організаціям, а також громадянам податкових, кредитних та інших пільг при впровадженні ними маловідхідних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій та нетрадиційних видів енергії, здійсненні інших ефективних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;

е) відшкодування в установленому порядку збитків, завданих порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Державне управління природокористуванням значною мірою залежить від ефективного функціонування системи *екологічного контролю*. Так, відповідно до Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”:

завдання контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища полягають у забезпеченні додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності і підпорядкування, а також громадянами (ст. 34);

державному контролю підлягають використання і охорона земель, надр, поверхневих і підземних вод, атмосферного повітря, лісів та іншої рослинності, тваринного світу, морського середовища та природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони республіки, природних територій та об'єктів, що підлягають особливій охороні, стан навколишнього природного середовища (ст. 35);

нагляд за дотриманням законодавства про охорону навколишнього природного середовища здійснює Генеральний Прокурор України та підпорядковані йому органи прокуратури. При здійсненні нагляду органи прокуратури застосовують надані їм законодавством України права, включаючи звернення до судів з позовами про відшкодування шкоди, заподіяної в результаті порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, та про припинення екологічно небезпечної діяльності (ст. 37).

В Україні заходи щодо стимулювання в системі охорони навколишнього природного середовища закріплені в ст. 48 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" і здійснюються шляхом:

а) надання пільг при оподаткуванні підприємств, установ, організацій і громадян у разі реалізації ними заходів щодо раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища, при переході на маловідходні і ресурсо- та енергозберігаючі технології, організації виробництва і впровадженні очисного обладнання і устаткування для утилізації та знешкодження відходів, а також приладів контролю за станом навколишнього природного середовища та джерелами викидів і скидів забруднювальних речовин, виконанні інших заходів, спрямованих на поліпшення охорони навколишнього природного середовища;

б) надання на пільгових умовах короткострокових і довгострокових позичок для реалізації заходів щодо забезпечення раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища;

в) встановлення підвищених норм амортизації основних виробничих природоохоронних фондів;

г) звільнення від оподаткування фондів охорони навколишнього природного середовища;

д) передачі частини коштів фондів охорони навколишнього природного середовища на договірних умовах підприємствам, установам, організаціям і громадянам на заходи для гарантованого зниження викидів і скидів забруднювальних речовин і зменшення шкідливого фізичного, хімічного та біологічного впливу на стан навколишнього природного середовища, розвиток екологічно безпечних технологій та виробництв;

е) надання можливості отримання природних ресурсів під заставу.

Виходячи із загальносистемних вимог, конституційних прав людини і національних інтересів України, основними принципами місцевої екологічної політики є:

- пріоритетність прав людини на екологічно безпечне і здорове життя;
- обов'язковість дотримання екологічних законів гармонізації співіснування людини, суспільства і природи;
- обов'язковість дотримання екологічних стандарт-актів, нормативів та лімітів місцевої життєдіяльності;
- обов'язковість дотримання принципу екологічної, соціальної, економічної і культурної збалансованості під час здійснення господарської та іншої діяльності;
- екологізація всіх сфер місцевої життєдіяльності;
- збалансованість національних і місцевих інтересів, державної та місцевої екологічної політики;
- пріоритетність громадських екологічних ініціатив, гласності і демократизму під час прийняття рішень;
- пріоритетність екологічної культури, освіти як способу життя населення в гармонії з природою;
- забезпечення відповідальності забруднювачів усіх форм власності;
- забезпечення ефективності дії еколого-економічних механізмів природокористування на основі принципу “забруднювач платить”;
- пріоритетність новітніх технологій у функціонуванні місцевих комунальних служб [4].

Висновки з даного дослідження. Аналіз сучасного стану системи державного екологічного управління свідчить, що складові системного екологічного управління потребують узагальнення та приведення їх у відповідність до міжнародної регламентації екологічної діяльності.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Перебудова структури державного екологічного управління сприятиме стабілізації екологічного стану в країні, ефективному використанню природних ресурсів, екологічному оздоровленню деградованих природних об'єктів, відновленню природного потенціалу, подальшому вдосконаленню функцій управління навколишнього природного середовища, наближенню до європейської системи екологічного управління.

Список літератури

1. Конституція України. – К.: Велес, 2007. – 48 с.
2. Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” // Екологія і закон: Екологічне законодавство України: У 2-х кн. – К.: Юрінком Інтер, 1997. – Кн. 1. – С. 14–51.
3. Декрет Кабінету Міністрів України “Про стандартизацію і сертифікацію” // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 27. – Ст. 289.
4. Екологічне управління: Підручник / В. Я. Шевчук, Ю. М. Саталкін, Г.О. Білявський та ін. – К.: Либідь, 2004. – 432 с.
5. Статистичний збірник “Довкілля України” за 2005 рік. – К.: ІВЦ Держкомстату України, 2006. – 256 с.
6. *Ковалевский Ю. Н.* Стихийные бедствия и катастрофы. – Рига: Автос, 1986. – 216 с.

ПРОБЛЕМИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ У СУЧАСНИХ УМОВАХ

О. Васильєва,

кандидат наук з державного управління, доцент, заступник директора Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України

Постановка проблеми. Досвід становлення незалежної Української держави у період переходу економіки на ринкові відносини засвідчив неефективність організації публічної влади, її авторитарний, кланово-олігархічний характер. Влада прямувала до суперцентралізації і бюрократизації. Адміністративна реформа залишається сьогодні тільки декларацією. За цих умов постало завдання проведення глибоких структурних реформ, які стосуються, зокрема, трансформації територіальної організації влади щодо реформування системи публічної адміністрації на рівні виконавчої влади, місцевого самоврядування, здійснення адміністративно-територіальної реформи.

Актуальність. В Україні дослідження місцевого самоврядування як специфічного рівня влади розпочалося після проголошення її незалежності. Відправною точкою в цьому процесі стало прийняття Конституції України, яка остаточно демонтувала радянську систему організації влади, що зумовило появу цілої низки наукових досліджень, присвячених феномену місцевого самоврядування, в тому числі в контексті його співвідношення з державним управлінням. Зокрема, ця проблематика у різних аспектах висвітлювалася в роботах: В.Б.Авер'янова, В.Д.Бакуменка, М.О.Баймуратова, О.В.Батанова, В.І.Борденюка, І.П.Бутка, В.М.Вакуленка, І.А.Грицяка, Т.В.Іванової, В.М.Кампа, В.М.Князева, О.Л.Копиленка, М.І.Корнієнка, В.В.Кравченка, В.С.Куйбіди, О.Ю.Лебединської, В.В.Мамонової, Н.Р.Нижник, М.О.Пухтинського та ін.

Таким чином, нині проблематиці трансформації влади присвячено чимало наукових досліджень, що засвідчує не тільки значущість та багатогранність цього явища державно-правового життя, а й наявність численних проблем у цій сфері.

Метою статті є науково-прикладний пошук сучасної моделі функціонування системи державного управління, місцевого самоврядування, вдосконалення територіального устрою. Такі пошуки набули особливо актуальності після Помаранчевої революції. Завданням дослідження є аналіз останніх кроків муніципального руху в Україні та впровадження у систему підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування нової форми навчання, а саме, проведення виїзних семінарів «Майстерня муніципального управління».

Виклад основного матеріалу. У своєму виступі на Всеукраїнських зборах представників місцевого самоврядування 26 квітня 2005 року Президент України В.Ющенко зазначив, що «...українська історія, як і весь європейський досвід, свідчать: самих лише змін на вищих щаблях влади замало. Ініціативи згори мають бути доповнені ініціативою знизу. Щоб принципово оновити владу, нам треба змінити не лише персоналії, а й саму її філософію. Нам треба наблизити владу до людини. Це в наших силах, для цього треба зміцнити громаду, дати якнайбільше

прав туди, де людина зустрічається з державою у повсякденному житті. Нам потрібна міцна вісь всієї влади: людина – громада – держава. У місцевому самоврядуванні наші історичні корні, наша європейська ідентичність. Настав час дати йому нове дихання» [1].

Сьогодні територіальні громади, місцеві ради не мають ні важелів, ні стимулів для розвитку регіональної економіки. За існуючих правил гри частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті з року в рік зменшується. За рахунок місцевих податків та зборів бюджету формуються лише на п'ять – сім відсотків. На місцевому рівні, де людина переважно і має одержувати від держави послуги, у бюджетах нічого немає для розвитку. Звідси розбиті дороги, вулиці, міста; обшарпані дитсадки, школи, лікарні. Вихід з цього є - децентралізація влади, розвиток економічної ініціативи на місцях, зміна бюджетної і податкової політики на користь місцевих громад. І тут ми кажемо про реформу управління.

На порядку денному питання: Як забезпечити законодавчу та інституційну підтримку місцевого і регіонального розвитку в Україні?

29-30 червня 2006 р. у Києві відбувся міжнародний семінар з цього питання. Його співорганізаторами виступили Національна Рада з питань державного управління та місцевого самоврядування, Генеральний Директорат І з правових питань Ради Європи і Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України за участю та підтримкою проекту ЄС „Сприяння регіональному розвитку в Україні”, Програми сприяння Парламентові України Університету штату Індіана, Секретаріату Кабінету Міністрів України, представників органів місцевого самоврядування України та їх асоціацій.

У рамках семінару було проведено п'ять сесійних засідань з такої тематики "Концептуальні засади розвитку місцевої і регіональної демократії в Україні", "Шляхи удосконалення законодавства про місцеве самоврядування в Україні: бачення представників місцевих органів влади", "Пріоритетні напрями законотворчої діяльності Верховної Ради України у сфері місцевого і регіонального розвитку", "Фінансове та матеріальне забезпечення місцевого і регіонального розвитку" та "Інституційна підтримка державної політики у сфері місцевого і регіонального розвитку: національна практика та міжнародний досвід".

Окрім того, учасники семінару розглянули висновки щодо законопроектів "Про територіальний устрій України", "Про місцеве самоврядування громади" та "Про місцеве самоврядування району", які представили експерти Ради Європи професор Університету Париж І – Сорбонна Жерар Марку (Франція) та Кен Деві (Великобританія). Ці документи були надіслані до Ради Європи у 2005 році і експертні висновки щодо них будуть використані при підготовці рекомендацій щодо проведення в нашій державі реформи місцевого самоврядування. А інформація, отримана європейськими експертами під час семінару, ляже в підґрунтя доповіді щодо стану місцевої і регіональної демократії в Україні, яку, відповідно до почергового моніторингу країн-членів Ради Європи, доручено підготувати Конгресу місцевих і регіональних влад Європи в 2006-2007 роках. Ми вважаємо, що на XII Муніципальних слуханнях у грудні 2007 р. цьому питанню буде приділена увага.

Усебічний і прискіпливий аналіз найактуальніших проблем місцевого самоврядування та регіонального розвитку і обговорення проектів документів, які

мають створити нормативно-правові засади для широких реформ у цій сфері, дозволив учасникам семінару не лише сформулювати у його Заключній Декларації своє бачення національних пріоритетів у цій сфері, а й визначити у Резолюції семінару низку цілком конкретних питань, які потребують першочергового вирішення.

Учасники міжнародного семінару "Законодавча та інституційна підтримка місцевого і регіонального розвитку в Україні" з українського боку, обговоривши конституційні засади розвитку місцевої і регіональної демократії в Україні, шляхи удосконалення законодавства про місцеве самоврядування, пріоритетні напрями законотворчої діяльності Верховної Ради України у сфері місцевого та регіонального розвитку, фінансове та матеріальне забезпечення місцевого та регіонального розвитку, національну практику та міжнародний досвід щодо інституційної підтримки державної політики у сфері місцевого та регіонального розвитку, відзначили:

- чинна в Україні система місцевого самоврядування та регіональна політика неефективні і не відповідають сучасним вимогам розвитку українського суспільства, його інтеграції у європейський та світовий простір;
- заходи, які здійснюються державою у сфері місцевого та регіонального розвитку, нерідко є непослідовними, неузгодженими та запізнілими, що призводить до негативних наслідків;
- політичні партії, передусім їхні місцеві осередки, громадські організації, об'єднання органів місцевого самоврядування повільно перебудовують свою роботу в нових умовах, які склалися в країні після проведення виборів на пропорційній основі та в результаті політичної реформи;
- економічне та фінансове становище територіальних громад є надзвичайно складним, запроваджені урядом Ю.Єханурова підвищення цін на енергоносії, передусім на природний газ, зміни тарифної політики у сфері житлово-комунального господарства без узгоджень з органами місцевого самоврядування ставлять громади в скрутне становище;
- у країні назріла необхідність внести зміни до чинної Конституції та законодавства щодо принципів місцевого самоврядування та регіональної політики, приведення їх у відповідність до Європейської хартії місцевого самоврядування;
- водночас в Україні існують об'єктивні передумови для здійснення широкого комплексу реформ у сфері місцевого самоврядування та регіональної політики [2].

Учасники семінару ухвалили звернутися з проханнями до Верховної Ради України: використати всі можливості, які існують в межах чинної Конституції України для удосконалення системи місцевого самоврядування та підвищення ефективності регіональної політики; безвідкладно розглянути проект Закону "Про внесення змін до Конституції України щодо вдосконалення місцевого самоврядування", а також закони про територіальний устрій України; про місцеві державні адміністрації (нова редакція); про місцеве самоврядування громади, про місцеве самоврядування району, про службу в органах місцевого самоврядування (нова редакція); встановити правовий статус областей та районів як адміністративно-територіальних одиниць, наповнивши їх конкретним змістом; законодавчо закріпити нову модель організації влади на регіональному та

субрегіональному рівнях; законодавчо розмежувати компетенцію органів державної влади і органів місцевого самоврядування; на конституційному рівні врегулювати статус комунальної власності не лише на рівні сіл, а й на регіональному; конкретизувати конституційні положення щодо місцевих бюджетів; законодавчо закріпити механізми захисту прав і законних інтересів органів і посадових осіб місцевого самоврядування тощо.

Також були підготовлені звернення до Кабінету Міністрів України: розробити пропозиції щодо внесення змін до законів у зв'язку з прийняттям Закону України "Про житлово-комунальні послуги"; затвердити галузеві соціальні стандарти з метою приведення розрахунків щодо потреб фінансового забезпечення місцевих бюджетів; визначити межі громад, районів, передбачивши також межі міст-районів та міст-регіонів, які будуть утворені при проведенні адміністративної реформи.

Звернення надіслані і до Національної ради з питань державного управління та місцевого самоврядування: сприяти вивченню та поширенню кращого вітчизняного досвіду місцевого самоврядування; доопрацювати та подати на затвердження Президентіві України Концепцію реформування публічної адміністрації; провести обговорення проекту плану заходів Кабінету Міністрів України щодо реформування місцевих органів виконавчої влади; розглянути Програму заходів щодо розвитку системи надання адміністративних послуг на реалізацію Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади; запровадити у практику підготовку щорічних доповідей про стан реалізації у країні державної політики з питань державного управління та місцевого самоврядування; вивчити громадську думку щодо доцільності формування другої палати Верховної Ради, яка б представляла інтереси регіонів тощо.

Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України було доручено провести восени 2006 р. XI Всеукраїнські муніципальні слухання з питань інноваційного розвитку територіальних громад та регіонів, широко залучивши до них представників політичних партій, громадських організацій, органів місцевого самоврядування та їх об'єднань та спільно з Головдержслужбою України, Національною академією державного управління при Президентіві України, Центром з питань посилення інституційної спроможності та реформи місцевого самоврядування Генерального Директорату І з правових питань Ради Європи та Європейською мережею навчальних закладів для органів місцевого самоврядування (ENTO) підготувати пропозиції щодо посилення інституційної спроможності відповідних установ та організацій у проведенні якісного навчання кадрів місцевого самоврядування, передусім депутатів місцевих рад та працівників органів місцевого самоврядування [3].

У вересні 2006 р. у м. Бердянську пройшли Всеукраїнські муніципальні слухання «Інноваційні шляхи муніципального розвитку (сучасний стан, прогнози, проекти і програми)», метою проведення яких було мобілізувати наявний інтелектуальний ресурс українських фахівців, народних депутатів України, представників органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, громадських інституцій, міжнародних експертів, науковців, бізнесових кіл на розв'язання проблем та пошук інноваційних шляхів муніципального розвитку в Україні.

У контексті сучасної та прогнозованої політичної, економічної і соціальної ситуації в країні муніципальні слухані, які були започатковані у 1996 р. у м. Судак, у 2006 р. мали три головні взаємопов'язані цілі:

1. Розвиток взаємодії між діячами місцевого самоврядування, з бізнесовими колами та громадськістю.
2. Налагодження дієвого діалогу між місцевим самоврядуванням і політичними партіями.
3. Демонстрація новим сільським, селищним, міським головам та депутатському корпусу місцевого самоврядування апробованих і ефективних методів їх майбутньої роботи, забезпечення активної та усвідомленої участі в муніципальному русі.

Завданнями Слухань у Бердянську були:

1. Здійснити моніторинг та узагальнення реального стану в місцевому і регіональному розвитку після виборів до органів місцевого самоврядування 2006 року.
2. Підготувати, обговорити та ухвалити підсумкові документи: Меморандум муніципального розвитку 2007 і проект Національної доповіді "Інноваційні шляхи муніципального і регіонального розвитку в Україні - 2006 рік (з погляду громадськості)" за напрямками:
 - формування та перспективи реалізації нової національної політики муніципального і регіонального розвитку;
 - децентралізація влади, розвиток місцевого самоврядування: оновлення науково-методологічного, правового та інституційного забезпечення;
 - конкурентоздатність громад: економічний і політико-правовий аспекти;
 - перебудова міжбюджетних відносин: нові правила гри у фінансовій сфері;
 - ресурси місцевого самоврядування - інноваційні рішення:
 - ринкові механізми та соціальні гарантії в процесі реформування житлово-комунального господарства та будівництва житла,
 - новітні підходи до розв'язання проблем землекористування в територіальній громаді,
 - гуманізація забудови – відповідь на сучасні загрози міському історико-культурному середовищу,
 - реформування системи охорони здоров'я,
 - кадрове, освітнє та інтелектуальне забезпечення муніципального і регіонального розвитку;
 - місцева демократія, міжсекторне співробітництво, електронне врядування;
 - інноваційні інструменти муніципального розвитку;
 - міжнародне співробітництво у сфері муніципального і регіонального розвитку.
3. Провести обмін досвідом з розробки та реалізації інноваційних проектів і програм розвитку місцевого самоврядування.
4. Порівняти успіхи та проблеми реформування місцевого самоврядування в різних країнах зарубіжжя.

У 2006 р. робота муніципальних слухань мала кардинально новий формат - формат Муніципального дискусійного клубу, в рамках якого розглядалися такі основні питання:

- формування та перспективи реалізації нової національної політики муніципального і регіонального розвитку;
- децентралізація влади, розвиток місцевого самоврядування: оновлення науково-методологічного, правового та інституційного забезпечення;
- ресурси місцевого самоврядування – інноваційні рішення;
- конкурентоздатність громад: економічний і політико-правовий аспекти;
- перебудова міжбюджетних відносин: нові правила гри у фінансовій сфері тощо [4].

Під час Слухань було проведено Муніципальне ділове зібрання, на якому були презентовані кращі муніципальні практики Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування, а також Муніципальний абонемент - майстер-класи.

У 2007 р. робота Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України була спланована таким чином, щоб слухачі Інституту мали можливість теж відпрацювати в «Майстернях муніципального управління». У жовтні - листопаді 2007 р. було проведено декілька виїзних семінарів «Майстерня муніципального управління» для слухачів Інституту – заступників голів обласних рад, голів районних рад, міських голів міст обласного значення та інших структурних підрозділів виконкомів місцевих рад у м. Переяслав-Хмельницький Київської області, м. Умань Черкаської області і м. Славутич Київської області, де слухачі Інституту зустрілися з керівництвом міст та їх командами, познайомились з інноваційними напрацюваннями, обмінялись досвідом з вирішення багатьох проблем, які існують в повсякденному житті в управлінні містами в Україні.

Висновки. Розвиток системи місцевого самоврядування в Україні формує муніципальне управління як нову сферу управлінської діяльності і нову професійну кваліфікацію. Це відбувається через те, що завдання, з якими сьогодні мають справи органи місцевого самоврядування, істотно відрізняються від завдань, які вирішувала місцева влада в радянський період, а також від завдань, які зважаються в системі державного, виробничого і бізнес-управління.

Перспектива подальших розвідок у даному напрямку. Ситуація новизни у здійсненні муніципальної діяльності, коли відсутній чіткий предмет діяльності місцевого самоврядування, гостро ставить питання адаптації управлінської і бізнес-еліти до ринкових відносин, а також проблеми управління в містах і здатність еліти скористатися новими можливостями для їхнього розвитку. Ці об'єктивні факти при переході до нових демократичних форм життя і діяльності мають принципове значення. Вони, власне кажучи, є вихідними пунктами місцевого розвитку і задають проблемне поле даного дослідження. Звідси, у свою чергу, впливає актуальність питання підвищення кваліфікації і кадрової забезпеченості для сфери муніципального управління. Його основою повинна стати орієнтація на власне управлінське утворення, основною метою якого є не передача інформації, а

формування управлінського мислення і технологій професійної муніципальної діяльності.

Список літератури

1. Урядовий кур'єр, 29 квітня 2005 р. № 80.
2. Матеріали міжнародного семінару "Законодавча та інституційна підтримка місцевого і регіонального розвитку в Україні" // Київ, 29-30 червня 2006р.
3. Резолюція міжнародного семінару "Законодавча та інституційна підтримка місцевого і регіонального розвитку в Україні" // Київ, 29-30 червня 2006р.
4. Матеріали Всеукраїнських муніципальних слухань «Інноваційні шляхи муніципального розвитку (сучасний стан, прогнози, проекти і програми)» // м. Бердянськ, 18-20 вересня 2006 р.

МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИРОДНО-ТЕХНОГЕННОЇ БЕЗПЕКИ МІСТ

Г. Іщенко,

здобувач Національної академії державного управління при Президентові України

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими завданнями. Безпека населення і стан навколишнього природного середовища є однією із найважливіших характеристик якості життя людини, науково-технічного і економічного розвитку окремих регіонів та країни в цілому. Гарантування екологічнобезпечного розвитку суспільства за рахунок дотримання рівноваги між запитами суспільства і можливостями природи посідає центральне місце в системі безпеки міст. Зараз у великих містах за даними офіційної статистики проживає 16,9% населення країни, що менше фактичної цифри через трудову міграцію. В той же час великі міста залишаються місцями зосередження потужних промислових підприємств, у тому числі і таких потенційно небезпечних, як металургійні, хімічні, нафтопереробні, целюлозно-паперові, в процесі функціонування яких постійно трапляються потужні викиди у навколишнє природне середовище токсичних речовин, теплова, електромагнітне забруднення та є ймовірність виникнення надзвичайних ситуацій (НС). Потенційно небезпечні об'єкти у містах щільно інтегровані у загальну структуру господарського комплексу, пов'язані з усіма видами господарської діяльності і їх неможливо виключити із сфери матеріального і нематеріального виробництва.

Для забезпечення прийняттого рівня природно-техногенної безпеки необхідно підвищувати ефективність діючих механізмів державного регулювання безпеки та запроваджувати нові, що стимулюватимуть функціонуючу систему до досягнення світових норм ризиків і загроз природно-техногенній безпеці регіонів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій, в яких започатковано розв'язання проблеми. Питання формування та вдосконалення механізму державного регулювання природно-техногенної безпеки перебуває в полі зору вчених різних галузей знань. Юристами проведено аналіз адміністративно-правового

регулювання правовідносин у сфері забезпечення техногенної безпеки [1], низка наукових досліджень проведена спеціалістами у галузі регіональної економіки: Данилишиним Б. М., Дорогунцовим С. І., Степаненком А. В. та ін., які зосереджували свою увагу на економічних інструментах забезпечення природно-техногенної безпеки [2]. З точки зору фахівців з технічних наук під час вирішення проблем природно-техногенної безпеки важливою є першочерговість реалізації технічних рішень відносно пріоритетних (домінуючих) видів та підвидів небезпеки [3]. Водночас комплексне дослідження особливостей функціонування механізмів державного регулювання природно-техногенної безпеки міст поки що не проводилось. Недостатня теоретична розробленість зазначених питань і необхідність наукового забезпечення діяльності органів управління на всіх ієрархічних рівнях вказують на актуальність наукового дослідження.

Дослідження має на меті розроблення напрямів удосконалення механізмів державного регулювання природно-техногенної безпеки міст. Було поставлено та вирішено такі завдання:

виявити сутність, структуру механізму державного регулювання природно-техногенної безпеки;

проаналізувати ефективність функціонування окремих інструментів забезпечення природно-техногенної безпеки міст;

розробити напрями вдосконалення механізму державного регулювання природно-техногенної безпеки міст.

1. Механізм державного регулювання природно-техногенної безпеки ефективно працює в єдиній системі, що складається з основних об'єктів, суб'єктів, механізмів та інструментів природно-техногенної безпеки, які в свою чергу функціонують залежно від мети, критеріїв, ресурсного забезпечення всього управлінського процесу (рис. 1). Управління природно-техногенною безпекою являє собою безперервний процес, що полягає в об'ґрунтуванні та реалізації стратегії дій з використанням найбільш оптимальних методів функціонування та засобів і шляхів удосконалення системи, контролі стану, виявленні, нейтралізації (усуненні) потенційних і реальних небезпек, загроз або інших дестабілізаційних факторів.

Система управління природно-техногенною безпекою складається із сукупності підсистем, які характеризуються власними критеріями і показниками, об'єднаними певними відносинами і які утворюють єдине ціле з новими якість порівняно із властивостями цих підсистем. Вона розподіляється на складові частини з виділенням об'єктів-носіїв проблеми і суб'єктів, які забезпечують вирішення проблеми формування безпеки життєдіяльності, здійснення аналізу і оцінки впливу різних факторів на компоненти і систему в цілому, результатом яких є вибір і реалізація рішень з управління.

Запровадження основних принципів безпечного розвитку передбачає створення комплексного механізму, що забезпечив би реальне зниження техногенного навантаження на навколишнє природне середовище міст. Серед основних складових механізму ми виділяємо економічні, технічні, організаційні та державно-правові. Вони діють не відокремлено один від одного, а взаємодоповнюючи та здійснюючи взаємний вплив. У межах комплексного механізму сформовано цілісну систему – організаційно-економічний механізм. Під

час формування організаційно-економічного механізму природно-техногенної безпеки слід застосовувати системний підхід, який передбачає, по-перше, врахування (оцінку, прогнозування) сукупності багатоманітних умов і факторів (політичних, природних, екологічних, фінансових, соціальних, технічних), що визначають пріоритети держави в управлінні природно-техногенною безпекою, по-друге, узгодження основних цілей у галузевому, територіальному та часовому аспектах.



Рис. 1. Система державного регулювання природно-техногенної безпеки

Формування та вдосконалення організаційно-економічного механізму екополітики відбувається, виходячи з нової ролі держави у процесах управління безпекою країни та регіонів. Державі належить провідна роль у процесі захисту населення та територій від НС природного та техногенного характеру, оскільки вона створює інституціональне забезпечення, формує та реалізує політику, визначає умови функціонування ринкових інструментів у цій сфері. Окремі інтереси суб'єктів господарювання щодо перерозподілу ризику можуть бути реалізовані за допомогою ринкового механізму. Це стосується питань страхування відповідальності, приватизації потенційно небезпечних об'єктів тощо. Виходячи з цього, *метою* створення організаційно-економічного механізму регулювання

природно-техногенної безпеки є створення безпечних умов життєдіяльності населення, охорона навколишнього середовища, забезпечення безпеки та захисту населення, об'єктів економіки від негативних наслідків НС природного та техногенного характеру.

2. Сучасний діючий механізм державного регулювання природно-техногенної безпеки можна розглядати як перехідний стан до нової якості суспільного розвитку – збалансованості, оскільки їй притаманні всі закономірності перехідного стану. Це обумовлюється, по-перше, невідповідністю моделі суспільного розвитку моделі сталого розвитку, що визначено міжнародними домовленостями України; по-друге, відставанням країни від розвинутих країн світу за рівнем природно-техногенної безпеки згідно з основними критеріями (ризиків НС природного та техногенного характеру); по-третє, недостатньою сформованістю механізму державного регулювання природно-техногенної безпеки та низькою ефективністю його функціонування.

Механізм регулювання рівня природно-техногенної безпеки являє собою сукупність методів, заходів та інструментів державного регулювання. *Методи державного регулювання природно-техногенної безпеки* – способи впливу держави через законодавчі і виконавчі органи на функціонування підприємств, установ та організацій, ділову і соціальну активність громадян з метою забезпечення умов їх діяльності відповідно до національної політики у сфері природно-техногенної безпеки. Методи, засоби й інструменти, що використовуються під час регулювання державної політики, можна об'єднати у чотири основних блоки.

1. *Державно-правові*. Об'єднують інструменти, що регламентують діяльність держави стосовно встановлення обов'язкових для виконання законів і юридичних норм (правил) поведінки суб'єктів права. За структурою законодавчі та нормативні документи розподіляються від загальних регулятивних і декларативних (Конституція, загальні закони) до відомчих інструкцій та підзаконних актів. Основні засади захисту населення та територій від НС природного та техногенного характеру визначено у Законах України “Про правовий режим надзвичайного стану” від 26 березня 2000 р. № 1550, “Про захист населення і території від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру” від 8 червня 2000 р. № 1809, “Про зони надзвичайної екологічної ситуації” від 13 липня 2000 р. № 1908, “Про об'єкти підвищеної небезпеки” від 18 січня 2001 р. № 2245. Серед останніх виділимо Концепцію захисту населення та територій у разі загрози та прояву НС, Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження програми запобігання та реагування на НС техногенного та природного характеру на 2000 – 2005 роки” від 22 серпня 2000 р. № 1813, “Про комплексні заходи, спрямовані на ефективну реалізацію державної політики у сфері захисту населення і території від НС техногенного і природного характеру, запобігання та оперативного реагування на них, на період до 2005 року” від 7 лютого 2001 р. № 122.

Загалом нормативно-правовою базою у сфері природно-техногенної безпеки визначено напрями, мету, завдання, заходи, які спрямовані на підтримку та підвищення рівня згаданої безпеки, повноваження виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, функціонування системи захисту населення та

території, забезпечення повноти доступу та достовірності інформації у сфері природно-техногенної безпеки, джерела та обсяги матеріальних і фінансових ресурсів, людських резервів, необхідних для підтримання належного рівня зазначеної безпеки та мінімізації негативних наслідків можливих НС природно-техногенного походження.

Зараз можна говорити про недосконалість нормативно-правової бази у сфері природно-техногенної безпеки, що пов'язано із застарілістю більшості інструкцій, правил, норм та стандартів (розроблені 15 – 20 років тому), які регулюють діяльність із підтримання на прийнятному рівні стану природно-техногенної безпеки. До того ж відсутня єдність у використанні в законодавчих актах термінології та структурної побудови, узгодженість на міжгалузевих та структурних рівнях нормативних документів чіткого розмежування діяльності, спрямованої на запобігання, реагування, на НС та мінімізацію їх наслідків. У зв'язку з цим є необхідність прийняття базового закону (кодексу) з питань техногенної та природної безпеки, у якому були б законодавчо закріплені основні принципи та методи державного регулювання у цій сфері.

2. *Організаційні.* Об'єднують способи і прийоми безпосереднього цілеспрямованого впливу виконавчих органів згідно із закріпленою за ними компетенцією, в установлених межах і в певній формі на підпорядковані їм органи та громадян. Здійснюються державними закладами і громадськими організаціями з метою стабілізації та пристосування соціально-економічної системи до нової екобезпечної моделі економіки. Вони залучаються у випадках, коли ринкові механізми й економічні методи регулювання є недостатніми або діють занадто повільно. До основних інструментів цієї групи методів належать технологічні стандарти, інструкції та інші офіційні документи, що затверджуються управлінськими органами (суб'єктами природокористування) і використовуються для регулювання використання довкілля і природних ресурсів та екологічної безпеки. Таке регулювання здійснюється, як правило, шляхом встановлення норм і нормативів природно-техногенної безпеки.

Якщо на загальнодержавному рівні управління природно-техногенною безпекою здійснюється Кабінетом Міністрів України, Міністерством з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, то на регіональному в першу чергу – регіональними органами МНС, Міністерства охорони навколишнього природного середовища України. Крім того, на органи місцевого самоврядування покладено низку екологічних функцій, в тому числі надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території адміністративно-територіальної одиниці нових об'єктів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію.

Система органів управління регіональною природно-техногенною безпекою створює умови для реалізації заходів із запобігання виникненню НС, контролю за рівнем забруднення навколишнього природного середовища, реагування та ліквідації наслідків НС. Відповідні заходи впливають на загальний рівень регіональної екологічної безпеки та, залежно від вчасності їх запровадження,

скоординованості дій відповідальних органів, можуть в різній мірі підвищувати рівень безпеки.

3. *Економічні*, що спонукають суб'єктів ринку діяти у відповідних до стратегії безпечного розвитку напрямках. До цієї категорії також належать методи, які сприяють нагромадженню фінансового капіталу для проведення заходів щодо запобігання виникненню та ліквідації наслідків НС природного та техногенного характеру. Основними методами державного економічного регулювання є організація системи фінансування заходів із запобігання виникненню НС, екологічне страхування, квотування та фінансові методи стимулювання діяльності підприємств із запобігання виникнення НС.

Частка державного фінансування заходів залишається значною. Так, у 2006 році за рахунок субвенції з Державного бюджету України на виконання заходів з упередження аварій, запобігання техногенним катастрофам та ін. було виділено 941 млн грн [4, с. 160]. Крім того, фінансування заходів з подолання наслідків НС природного та техногенного характеру здійснюється з резервного фонду Державного бюджету України, розмір якого у 2006 році становив 270 млн грн.

Ефективність економічного забезпечення державної політики у сфері природно-техногенної безпеки залежить від достатності економічного та фінансового обґрунтування окремих заходів, реалізації пріоритетних цільових програм з питань забезпечення природної та техногенної безпеки. Кошти підприємств залучаються у недостатньому обсязі та, головним чином, вимушено у випадках, коли держава не може компенсувати збитки, пов'язані з ліквідацією наслідків НС. Важливо залучати кошти підприємств на етапі формування страхових фондів, з яких і мають здійснюватися відшкодування.

4. *Виробничо-технічні*, серед яких ключовими є контроль за безпекою функціонування виробництва, рівень виробничої дисципліни, затрати коштів на протиаварійні заходи, стан господарської взаємодії виробництв, готовність працюючих на небезпечних об'єктах до термінової евакуації, ефективних рятувальних робіт у разі потреби. Техногенна безпека залежить від професійної технічної експертизи об'єктів техносфери на стадії їх проектування, систем захисту, передбачення технічних можливостей зниження гостроти наслідків можливих аварій для кожного із конкретних небезпечних об'єктів. Експертиза має визначити надійність функціонування технологій та стійкість об'єктів до зовнішніх загроз.

Техногенні об'єкти є більш керованими людиною, ніж природні. В умовах труднощів перебудови суспільного життя в нашій країні це стає не запорукою підвищення рівня безпеки об'єктів техносфери, а ще одним чинником небезпеки. Практично усі НС техногенного походження пов'язані із злочинною недбалістю до проблем безпеки з боку організаторів функціонування та керівників об'єктів підвищеної небезпеки, керівництва регіонів, в яких розміщено такі об'єкти, та інших органів управління держави.

3. Ефективність механізму природно-техногенної безпеки має оцінюватися за допомогою об'єктивних критеріїв: показників ризику НС, частоти та масштабності НС природного та техногенного характеру. Аналізуючи статистичну інформацію за 1997–2006 рр. [4], можна стверджувати, що при певному зменшенні кількості НС кількість постраждалих та загиблих залишається на середньому рівні, який за

підсумками десяти років дорівнює 420 загиблих осіб та 1500–1700 постраждалих. Частими стали масштабні НС, які зумовлюють значні матеріальні збитки, що було зафіксовано у 1998 р., 2000 р., 2001 р. та 2007 р. Це вимагає перегляду діючих підходів до державного регулювання природно-техногенної безпеки. Основними напрямками вдосконалення діючого механізму є:

завершення формування нормативно-правової бази природно-техногенної безпеки, що передбачає прийняття базового закону (кодексу) з питань техногенної та природної безпеки, у якому були б законодавчо закріплені основні принципи та методи державного регулювання у цій сфері;

підвищення економічної ефективності заходів із запобігання та ліквідації наслідків НС, що фінансуються з Державного бюджету України;

формування ринкового механізму регулювання потенційно небезпечної діяльності на регіональному рівні, до якого належить екологічне страхування та квотування; їх запровадження дозволить гарантувати однакові умови для всіх суб'єктів господарської діяльності; державний контроль за здійсненням заходів природно-техногенної безпеки; введення системи економічних стимулів розвитку ринкової інфраструктури у регіонах;

розроблення та реалізація регіональних та міських програм безпеки на новій організаційній та технічній основі – створення автоматизованих систем для задоволення основних потреб міста, заснована на комплексі програмно-апаратних засобів та організаційних заходів для забезпечення відеохорони та технічної безпеки, а також управління об'єктами житлово-комунального господарства та інших розподілених об'єктів у межах міста.

Висновки: 1. Метою створення механізму регулювання природно-техногенної безпеки є гарантування безпечних умов життєдіяльності населення, охорона навколишнього середовища, забезпечення безпеки та захисту населення, об'єктів економіки від негативних наслідків НС природного та техногенного характеру. Складовими механізму є економічні, виробничо-технічні, організаційні та державно-правові методи державного регулювання природно-техногенної безпеки.

2. Ефективне формування державного механізму регулювання природно-техногенної безпеки пов'язане з функціонуванням регіональної системи управління природно-техногенною безпекою. Нині жодна зі складових механізму не відповідає сучасним вимогам. Необхідним є використання системного підходу до вдосконалення державного механізму регулювання природно-техногенної безпеки.

3. Основними напрямками вдосконалення діючого механізму є завершення формування нормативно-правової бази природно-техногенної безпеки, підвищення економічної ефективності заходів із запобігання та ліквідації наслідків НС, формування ринкового механізму регулювання потенційно небезпечної діяльності на регіональному рівні, розроблення та реалізація регіональних та міських програм безпеки на новій організаційній та технічній основі – створення автоматизованих систем забезпечення безпеки міст.

Список літератури

1. Засуцьмо С. С. Законодавче забезпечення техногенної та природної безпеки // Вісник Запорізького юридичного інституту. – Вип. 3 (28) – Запоріжжя, 2004. – С. 140–151.

2. Наукові основи прогнозування природно-техногенної (екологічної) безпеки // Монографія / За ред. Б. М. Данилишина – К., 2004. – 552 с.

3. Шмандий В. М. Стратегия управления экологической безопасностью: общие теоретические положения и региональный аспект // Вісник КДПУ. – Кременчук: КДПУ. – 2003.– Вип. 2 (19). – С. 160–163.

4. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки у 2006 р. // <http://mns.gov.ua>

ОБҐРУНТУВАННЯ ЗАХОДІВ ЩОДО СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

П. Овчар,

*здобувач кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентові України*

Постановка проблеми. Курс на перетворення України в соціальну державу в умовах поглиблення ринкових трансформацій в економіці вимагає активізації державної політики у сфері соціального захисту населення та підвищення її ефективності. У зв'язку з цим одним з ключових завдань органів місцевого самоврядування є затвердження програм соціально-економічного розвитку відповідних регіонів, населених пунктів, інших цільових програм з метою підвищення якості життя членів відповідних територіальних громад. Важливою складовою цього процесу є попереднє оцінювання рівня соціально-економічного розвитку регіону чи населеного пункту, виявлення слабких місць і розроблення цілеспрямованих управлінських впливів з метою пом'якшення їх негативного впливу на соціально-економічний розвиток відповідного регіону чи населеного пункту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Низка розвідок українських науковців присвячена дослідженню сучасних тенденцій соціально-економічного розвитку регіонів України, особливостей формування регіональної політики України на сучасному етапі [5], визначенню напрямів удосконалення механізмів регулювання регіонального розвитку [3, 5, 6], удосконаленню міжбюджетних відносин [1].

Невирішеною раніше частиною загальної проблеми є недостатня аналітична розробленість методик кількісного оцінювання рівня соціально-економічного розвитку регіону чи населеного пункту та розроблення рекомендацій щодо його поліпшення на основі такої оцінки, яким присвячується стаття.

Метою статті є розроблення моделі оцінювання соціально-економічного розвитку регіону чи населеного пункту, на основі якого можливо підвищити якість відповідних управлінських рішень щодо планування і реалізації програм соціально-економічного розвитку певних регіонів чи населених пунктів.

У сучасних умовах всезростаючу роль з погляду підвищення якості життя кожного члена територіальної громади відіграє рівень соціально-економічного розвитку даного регіону чи села, селища, міста. Розширення матеріально-технічної бази, удосконалення форм і методів роботи підприємств і організацій торгівлі,

громадського харчування, побутового обслуговування населення, житлово-комунального господарства, суспільного транспорту й зв'язку, охорони здоров'я, фізичної культури й спорту, освіти, культури й мистецтва сприяють більш повному задоволенню саме тих потреб членів територіальної громади, які набувають найбільшого значення у міру зростання рівня життя населення.

Україна має право виходити з необхідності й доцільності вирівнювання рівнів соціально-економічного розвитку в різних регіонах чи населених пунктах. Тим часом у країні спостерігаються досить істотні розходження в забезпеченості населення торгівельними, культурно-побутовими, комунальними й іншими послугами як між міською й сільською місцевостями, так і між різними населеними пунктами одного й того ж типу. Це створює соціально-невиправдані територіальні розходження в умовах життя людей, породжує небажані міграційні процеси.

Для планомірного управління соціально-економічним розвитком регіону чи населеного пункту позитивне значення мало б розширення кола й підвищення якості інформації, на основі якої приймаються відповідні управлінські рішення. На наш погляд, було б корисним поряд із традиційними частковими показниками соціально-економічного розвитку застосовувати в аналізі та плануванні й деякі зведені узагальнюючі показники.

Перш ніж перейти до розгляду нижчезазначеного інтегрального показника зазначимо, що розроблення різного типу інтегральних характеристик з прикладною метою – надзвичайно складне завдання [2; 4]. Природно, що під час переходу від ряду часток до одного узагальнюючого показника, як і при будь-якому агрегуванні, губиться певна інформація. При цьому кількісні критерії, що оцінюють втрати інформації, відсутні взагалі або непоказові. Так, невеликі розходження у розподілі найбільш необхідних компонентів невиробничої інфраструктури можуть виявитися вагомішими за сильну варіацію менш важливих компонентів.

У світовій науці неодноразово робились спроби конструювання узагальнених факторів рівня життя населення шляхом застосування статистичних процедур, що зводяться до зниження розмірності простору ознак. Найчастіше застосовувалися різні методики факторного й компонентного аналізу [7; 8]. Дійсно, за допомогою процедур такого типу вдається отримати невелику кількість узагальнених характеристик, що акумулюють дисперсії вихідних факторів. Можна також обчислити й значення цих характеристик за досліджуваними одиницями.

Однак, досвід показав, що отримані методами стиснення інформації узагальнені характеристики, як правило, виявляються складними для інтерпретування. Основний недолік подібного роду показників із практичної точки зору полягає у неможливості їх використання у реальній технології прийняття управлінських рішень. Чисельні значення таких узагальнених характеристик і висновки, що випливають із них, прямо залежать від кількості варіацій первісно обраних факторів. При цьому „факторні навантаження” або інші показники, що зв'язують вихідні фактори з узагальненими, залежать не від реальної значимості того чи іншого фактора, а від деяких статистичних характеристик його розподілу (насамперед від дисперсії).

На практиці для одержання узагальнюючих показників найчастіше застосовується метод вагових коефіцієнтів. При цьому фактори, що формують

інтегральну характеристику, додаються з деякими ваговими коефіцієнтами, які одночасно приводять фактори до єдиної одиниці виміру. Найбільш уразлива особливість цього методу – вибір вагових коефіцієнтів, який вимушено базується на суб'єктивних критеріях, наприклад, на експертних оцінках.

Проте навряд чи варто заперечувати корисність розроблення й практичного використання в аналізі й плануванні різних узагальнюючих характеристик, у тому числі й інтегрального показника соціально-економічного розвитку. При правильному підборі вихідним може бути показник, який чисельно дорівнює сумі відхилень поточних значень часткових показників від їх цільових значень. Як цільові можна використовувати середні або максимальні значення часткових показників або їх нормативні значення, якщо для побудови відповідних нормативів є достатні підстави.

На наш погляд, у конструкції інтегрального показника соціально-економічного розвитку зручніше й доцільніше користуватися максимальними значеннями часткових показників, тому що при цьому нормований показник буде змінюватися від нуля до одиниці (при однакових рівних одиниці вагових коефіцієнтах), а члени даної територіальної громади судять про рівень її соціально-економічного розвитку по тому, наскільки він кращий або гірший, ніж в інших (насамперед сусідніх).

Цілі планування соціально-економічного розвитку тісно пов'язані з досягненням соціальної однорідності суспільства. Тому планувати її потрібно, виходячи з необхідності планомірного створення загальних умов для життя усіх громадян України – незалежно від регіону, де вони живуть і працюють. Законом України „Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” встановлені певні нормативи соціального розвитку, які можуть використовуватися як базові для обрахунку рівня соціально-економічного розвитку регіону чи міста. З іншого боку, до цього часу Кабінетом Міністрів не прийнято рішення про затвердження Порядку розроблення та затвердження мінімальних державних стандартів якості соціальних послуг, Методичних рекомендацій з розроблення та затвердження стандартів надання соціальних послуг. Крім того, не виконана в повному обсязі норма Прикінцевих положень Закону України „Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” щодо затвердження Урядом Державного класифікатора соціальних стандартів та нормативів. Для забезпечення планомірної інтеграції України у європейське співтовариство відповідно до ратифікованої Верховною Радою України „Європейської соціальної Хартії” необхідно також продовжити роботу щодо удосконалення та приведення національних соціальних стандартів у відповідність до міжнародних норм і стандартів, зокрема тих, які стосуються питань оплати праці, підвищення пенсійного забезпечення, загальнообов'язкового державного соціального страхування, надання соціальної допомоги сім'ям з дітьми та малозабезпеченим сім'ям.

З урахуванням вищевикладеного приймемо як інтегральний показник

$$J_i = \sum_k^n \frac{a_{ik}}{\max_k a_{ik}}, i = 1, \dots, m, \quad (1)$$

де a_{ik} – частковий показник (забезпеченість населення житлово-побутовими, комунальними й іншими послугами) соціально-економічного розвитку k у регіоні i .

Для складання моделі соціального розвитку введемо такі позначення: $b^{(s)}$, $s = 1, p$ – обмежуюча величина ресурсу s , який використовується для поліпшення показників соціального розвитку; $k_{ij}^{(s)}$ – питомі витрати ресурсу s у регіоні i на підтримку й поліпшення показника соціального розвитку; Δ_{ij} – величина приросту забезпеченості району за показником j соціального розвитку; $f(a_{ij} + \Delta_{ij})$ – функція пріоритетів соціального розвитку в районі i за показником j .

Припустимо також, що процес механічної міграції населення регіону i може бути описаний таким способом

$$\delta_i = c_i I_i + c_{0i}, i = 1, \dots, m,$$

де δ_i – сальдо механічної міграції населення регіону i ; c_i – величина, що показує зміну сальдо міграції населення регіону i при збільшенні значення інтегрального показника на одиницю; I_i – інтегральний показник соціального розвитку регіону

$$I_i = \sum_{k=1}^n \frac{a_{ik}}{\max_i a_{ik}}, i = 1, \dots, m,$$

c_{0i} – величина сальдо міграції населення району i , що не залежить від ступеня соціального розвитку в тому або іншому регіоні (зокрема, це природний приріст або збиток чисельності населення);

Використовуючи введені позначення, модель соціального розвитку може бути записана у вигляді

$$L(\Delta) = \sum_{i=1}^m c_i \sum_{k=1}^n \frac{(a_{ik} + \Delta_{ik}) f(a_{ik} + \Delta_{ik})}{\max_i [(a_{ik} + \Delta_{ik}) f(a_{ik} + \Delta_{ik})]} \rightarrow \max \quad (3)$$

за обмежень на використання матеріальних, фінансових, трудових та інших ресурсів на соціальний розвиток

$$\sum_{i=1}^m \sum_{k=1}^n y_{ik}^{(s)} (a_{ik} + \Delta_{ik}) \leq b^{(s)}, s = 1, \dots, p, \quad (4)$$

$$\Delta_{ik} \geq 0, i = 1, \dots, m, k = 1, \dots, n. \quad (5)$$

Для зручності опису процесу розв'язання замінімо змінні. Хай

$$x_{ik} = a_{ik} + \Delta_{ik}, i = 1, \dots, m, k = 1, \dots, n,$$

тоді розглядувана модель набуде вигляду

$$L(\Delta) = \sum_{i=1}^m c_i \sum_{k=1}^n \frac{x_{ik} f(x_{ik})}{\max_i [x_{ik} f(x_{ik})]} \quad (6)$$

за умов

$$\sum_{i=1}^m \sum_{k=1}^n y_{ik}^{(s)} x_{ik} \leq b^{(s)}, s = 1, \dots, p, \quad (7)$$

$$x_{ik} \geq a_{ik}, i = 1, \dots, m, k = 1, \dots, n. \quad (8)$$

Для забезпечення рівномірності соціального розвитку на величини $\{x_{ik}\}$ накладаються додаткові обмеження

$$x_{ik} \leq m_k, i = 1, \dots, m, k = 1, \dots, n, \quad (9)$$

тобто незалежно від можливості збільшення значення цільової функції за рахунок подальшого розвитку соціальної інфраструктури в уже розвинених регіонах кошти мають бути спрямовані в регіони з відносно слабкорозвиненою інфраструктурою.

Оскільки в описаній вище постановці модель (6)–(9) є нелінійною, то для її розв'язання використовується ітераційний процес, на кожному кроці якого вирішується завдання лінійного програмування. Опишемо цей процес докладніше.

Як вихідне візьмемо припущення, що розглянуті показники соціального розвитку однаково пріоритетні, тобто $f^{(0)}(x_{ik}) = 1$ і можливе значення кожного показника не перевищує максимальне фактичне його значення в інших регіонах

$$\max \left[x_{ik} f^{(0)}(x_{ik}) \right] = \max x_{ik} = \max a_{ik} = m_k^{(0)}. \quad (9)$$

Крім того, введемо позначення

$$c_{ik}^{(0)} = \frac{c_i}{m_k^{(0)}}, i = 1, \dots, m, k = 1, \dots, n.$$

Тоді завдання (6)–(9) зводиться до завдання лінійного програмування

$$L(\Delta) = \sum_{i=1}^m \sum_{k=1}^n c_{ik}^{(0)} x_{ik} \rightarrow \max \quad (10)$$

за умов

$$\sum_{i=1}^m \sum_{k=1}^n y_{ik}^{(s)} x_{ik} \leq b^{(s)}, s = 1, \dots, p, \quad (11)$$

$$x_{ik} \geq a_{ik}, i = 1, \dots, m, k = 1, \dots, n; \quad (12)$$

$$x_{ik} \leq m_k^{(0)}, i = 1, \dots, m, k = 1, \dots, n. \quad (13)$$

Нехай $z_s, z_{ik}^{(1)}, z_{ik}$ – двоїсті оцінки обмежень (11)–(13) відповідно. Вони пов'язані співвідношеннями

$$\sum_{s=1}^p k_{ik}^{(s)} z_s + z_{ik}^{(1)} + z_{ik} \geq c_{ik}^{(0)}, i = 1, \dots, m, k = 1, \dots, n.$$

Також правомочним є твердження про те, що умова (12) не є обмежуючою. Змістовно це підтверджується природним припущенням про достатність виділених ресурсів у $b^{(s)}$ для підтримання вже існуючого рівня соціального розвитку, умовою $m_j^{(0)} \geq a_{ij}$, що випливає з визначення величини $m_j^{(0)}$, і прямо пропорційною залежністю значення функціонала від величини x_{ij} . Отже, $z_j^{(1)} = 0$.

Якщо ресурси $b^{(s)}$ досить великі для соціального розвитку й обмежуючою є тільки умова (13), то $z_s = 0$ і вищенаведене співвідношення для двоїстих змінних набуває вигляду

$$z_{ik} \geq \frac{c_i}{m_k^{(0)}}, i = 1, \dots, m, k = 1, \dots, n.$$

Подальші розвідки доречно проводити у напрямі практичного застосування запропонованого інтегрального показника і проведення аналітичних розрахунків для обґрунтування перспектив соціального розвитку у певному регіоні. Для забезпечення необхідного порівняння розрахунки доцільно проводити окремо для сіл, селищ і міст за показниками державних соціальних стандартів та державних соціальних гарантій.

Таким чином, вбачається, що використання конкретних результатів подібних розрахунків сприятиме підвищенню обґрунтованості відповідних управлінських рішень.

Список літератури

1. Балдич Н. І. Механізм фінансового вирівнювання місцевих бюджетів: сутність, структура, функції // Державне управління: теорія та практика / Національна академія державного управління при Президентові України (Київ). – № 1, 2005.
2. Керол Г. Вайс. Оцінювання / Пер. з англ. – К.: Основа, 2000. – 671 с.
3. Павлюк А. П. Вирішення проблеми міжрегіональних диспропорцій як складова державної регіональної політики України // Стратегічна панорама № 4, 2002.
4. Пономаренко О. І., Перестюк М. О., Бурим В. М. Основи математичної економіки. – К.: Інформтехніка, 1995.
5. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку: Монографія / За ред. д. е. н., проф. Варналія З. С. – К.: Знання України, 2005. – 498 с.
6. Сучасні економічні тенденції та нова парадигма економічної стратегії України. – Жаліло Я. А., Базиліук Я. Б., Белінська Я. В. та ін. / Національний інститут стратегічних досліджень. – К.: Знання України, 2005.
7. Porter, Michael E. The Competitive Advantage of Nations // Harvard Business Review 68. – 1990. – № 2. – Р. 73–93.
8. Wolthuis H. Life Insurance Mathematics. The Markovian Model. – Brussels: CAIRE, 1997.

ДИНАМІЧНА МОДЕЛЬ ФОРМУВАННЯ СПОЖИВЧОГО ПОПИТУ НА ГРОМАДСЬКІ ПОСЛУГИ

Я. Павленко,

магістр державного управління, здобувач кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України

Постановка проблеми у загальному вигляді. Головною проблемою публічної адміністрації в Україні на місцевому рівні, яка визначена Національною радою з питань державного управління та місцевого самоврядування у документі „Реформування публічної адміністрації в Україні: місцевий та регіональний рівні” (ЗЕЛЕНА КНИГА), є те, що органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади не надають якісних публічних послуг людям. Наголошено, що „більшість громадян позбавлені можливості користуватися якісними публічними послугами, що призводить до виникнення значної регіональної диференціації рівня людського розвитку та до посилення процесу урбанізації. Населення сіл і містечок переїжджає до великих міст не тільки в пошуках роботи, але й заради власної самореалізації та кращого майбутнього своїх дітей”. У зв’язку з цим актуальними є питання розроблення та впровадження основ муніципального маркетингу на основі моделювання споживчого попиту територіальних громад на послуги з метою організації його належного задоволення.

Для планування обсягів надання громадських послуг необхідний прогноз платоспроможного попиту на них на майбутній плановий період. Основна

інформація, що використовується для прогнозування, – обсяги надання послуг за попередні роки. Слід мати на увазі, що обсяги реалізації практично збігаються з платоспроможним попитом лише в тих випадках, коли він менший пропозиції. В описаній нижче моделі для прогнозу платоспроможного попиту на певні групи послуг, окрім динаміки обсягів надання, використовується динаміка їх потенційних обсягів і характеристики кон'юнктури ринку послуг за попередні роки.

Дослідження пов'язане з важливими науковими, а також практичними завданнями, які передбачені у плані науково-дослідних робіт Національної академії державного управління при Президентові України на тему: „Механізми реалізації державної регіональної політики в контексті проведення адміністративної та політичної реформи”.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що спроби побудови подібних моделей робилися і раніше, зокрема в роботах Г. А. Черчиля та Т. Д. Брауна [1] і П. Л. Доля та Ф. Е. Штерна [2]. Пропонована модель відрізняється від згаданих тим, що в ній у явному вигляді використовуються різниці рівняння, що характеризують динаміку платоспроможного попиту і кон'юнктури ринку послуг, і тим, що для перевірки її адекватності застосовується спеціально побудована імітаційна модель планування обсягів надання послуг.

Таким чином, у пропонованій статті ставилась мета дослідити економіко-математичну модель, що дозволяє удосконалювати прогноз попиту на деякі групи громадських послуг і дослідити механізми планування обсягів надання цих послуг.

Результати проведених досліджень. Розглянуто випадок, коли планування надання послуг проводиться по місту в цілому, до цього також відноситься як обсяг реалізації, так і потенційний попит на кожну послугу. Крім того, всі означені параметри характеризують не окрему послугу, а деяку групу послуг, близьких за призначенням і якісними показниками. Представлятимемо всю цю групу як одну послугу. У даних групах тарифи на суміжні послуги мало відрізняються від середніх тарифів на послугу в групі і фактично не змінюються впродовж тривалого періоду. Внаслідок цього в моделі не досліджується характер залежності платоспроможного попиту від тарифів на ці послуги.

Попит на послуги щоразу формується з двох частин: перша – частина задоволеного попиту, враховуючи можливу відмову від обслуговування; друга – попит, який виникає унаслідок збільшення кількості жителів або приросту кількості квартир. Цю частину назвемо природним попитом.

Під час прогнозування платоспроможного попиту на деякі групи громадських послуг був виявлений особливий характер величини обсягу їх реалізації як функції за часом. За результатами статистичних досліджень у багатьох випадках виявилось, що величина обсягу реалізації коливається за часом. Якщо ж обсяг реалізації за часом постійно зростає, то темп зростання може коливатися. При цьому напівперіоди коливань непостійні навіть для однієї і тієї ж групи послуг і характеризуються певним інтервалом, а амплітуди коливань настільки значні, що це серйозно ускладнює прогнозування платоспроможного попиту за відомими методами. Ці коливання відбуваються таким чином, що відрізки часу, на яких обсяг реалізації з достатнім ступенем точності збігається з потенційною можливістю

надання даної групи послуг, чергуються з відрізками часу, де обсяг реалізації менший потенційної можливості надання.

У цій роботі зроблена спроба побудувати просту імітаційну модель, що передбачає планування надання, формування інфраструктури і споживання деяких послуг, з допомогою якої органи місцевого самоврядування могли б розрахувати залежність обсягу реалізації за часом і отримати такий самий характер цієї залежності, як і у емпіричної кривої. Наявність для певних груп послуг інтервалів за часом, на яких обсяг реалізації менший потенційної можливості надання, тобто практично збігається з платоспроможним попитом, дало змогу розрахувати параметри, які характеризують природний попит, що, у свою чергу, надало можливості провести розрахунки за імітаційною моделлю.

Ця стаття складається з двох частин. У першій частині описується модель динаміки платоспроможного попиту і потенційної можливості надання послуг, запропоновано метод розрахунку параметрів динаміки платоспроможного попиту. У другій – коротко викладені результати дослідження імітаційної моделі планування надання послуг.

Пропонована модель призначена насамперед для якісного пояснення динаміки величин, що відображають взаємодію сфери споживання і сфери виробництва даних груп послуг, хоча подальші модифікації цієї моделі є корисними для практичних цілей діяльності органів місцевого самоврядування.

Наведемо прийняті нами припущення, що виділяють групи послуг, до яких може бути застосовна розроблена модель, а саме: до послуг мають зберігатись вимоги споживачів досить тривалий час. Послуги мають вузько спрямоване призначення, тобто задовольняють одну потребу. Крім того, в групу включені всі послуги, що задовольняють певну потребу, тому неможливо замінити послуги з однієї групи послугами з іншої. Крім того, платоспроможний попит на послуги даної групи, не задоволений протягом певного періоду, не може бути реалізований в інший період часу.

Потреба в кожній з цих послуг на сім'ю обмежена і „зверху” і „знизу”, тому природний приріст платоспроможного попиту на них приблизно пропорційний кількості тих споживачів, що знов з'являються: жителів або збільшення кількості квартир [4].

«Моральне старіння» груп послуг невелике, для них не характерні упродовж досить тривалого періоду посилення попиту за рахунок моди і механізми самопідсилення дефіцитності.

Оскільки тарифи на дані послуги невисокі порівняно з середнім доходом на сім'ю на місяць, то платоспроможний попит на них майже не відрізняється від потреби в них. Прямий облік скорочення обсягу послуг через об'єктивні причини призвів би до значного ускладнення моделі, до залежності попиту у момент t від реалізації у момент $t - \tau$, де τ – термін зміни вимог до послуг. Тому на першому етапі дослідження припускаємо, що приріст попиту за рахунок зміни їх характеристик включений у природний попит [5].

Оскільки інформація, яку містить муніципальна статистика, зокрема величини обсягу реалізації, потенційна можливість надання та ін., належить до груп послуг у

цілому, у нас немає можливості враховувати зміни структури споживання усередині груп. Припускаємо, що ці обставини мало впливають на дані змінні.

Перераховані вище умови задовольняють деякі групи муніципальних послуг: житлово-комунальні послуги, транспортні послуги та ін. На такі послуги, як готельні, медичне обслуговування поширюється лише частина цих умов. Тому наведені нижче розрахунки слід розглядати як спробу такого застосування моделі, яке б включало ширший клас груп послуг.

Введемо позначення: індекс t – номер року, $t=1, \dots, T$; $y(t)$ – потенційна можливість надання (потенційно можливий обсяг надання послуг профільними підприємствами комунальної та інших форм власності протягом року); $z(t)$ – платоспроможний попит на цю послугу; $x(t)$ – фактичний обсяг пропозиції даної послуги; $V(t)$ – обсяг реалізації цієї послуги за рік t . Величини x, y, z, v вимірюються у вартісному виразі. Передбачивши, що приріст кількості жителів має експоненційний характер, а, як передбачається, природний приріст попиту пропорційний цій величині, ми повинні були б вважати природний попит рівним be^{wt} , де w – константа, загальна для всіх груп послуг, а b – своя для кожної групи послуг. Але якщо врахувати, що на величину природного попиту на послуги даної групи, окрім приросту числа жителів, впливає (можливо, менш істотно) низка інших чинників, то слід вважати, що природний попит на послуги даної групи рівний be^{at} , де a і b – свої для кожної групи послуг константи. При такій постановці константи a і b є параметрами, що характеризують процес споживання послуг даної групи, і нижче запропоновано метод їх визначення.

Нарешті, зробимо ще одне цілком природне припущення. Три з введених вище величин зв'язані співвідношенням

$$v(t) = \min(z(t), y(t)). \quad (1)$$

Зважаючи на припущення, що стосуються груп послуг, можна записати динаміку платоспроможного попиту

$$z(t+1) = z(t) - v(t) + be^{a(t+1)}, \quad (2)$$

де $z(t) - v(t)$ – незадоволений попит; $be^{a(t-1)}$ – природний попит.

Ураховуючи зроблені вище припущення, динаміку потенційної можливості надання послуг можна зобразити так:

$$y(t+1) = y(t) - v(t) + x(t+1). \quad (3)$$

З умов (2) і (3) можна отримати для $z(t)$ і $y(t)$

$$z(t) = z(0) - \sum_{\tau=0}^{t-1} v(\tau) + \sum_{\tau=1}^t e^{a\tau}, \quad (4)$$

$$y(t) = y(0) - \sum_{\tau=0}^{t-1} v(\tau) + \sum_{\tau=1}^t x(\tau). \quad (5)$$

Зауважимо, що досліджується $t=1, 2, 3, \dots$, тобто початковим є момент часу $t=1$, тому величину $z(0)$ не можна розглядати як значення $z(t)$ у момент часу $t=0$. Таким чином, $z(0)$ – параметр у рівнянні (4), що описує залежність попиту за часом і обсягом реалізації $v(t)$.

У виразі (4) невідомими є величини $z(t)$ (зокрема $z(0)$), α і b , а $v(t)$ відомі із статистичних даних. У (5) всі величини, тобто $y(t)$, $v(t)$, $x(t)$, можуть бути отримані із муніципальних статистичних звітів і це рівняння (нарівні з (3)) може бути використане для перевірки відповідності даних, що розраховані за допомогою моделі і які містить статистика. Водночас вираз (4) може застосовуватись для знаходження невідомих констант $z(0)$, α , b і тим самим функції $z(t)$. Це можливо тільки у тому випадку, коли відносно t існує співвідношення

$$v(t) = \min(y(t), z(t)) = z(t). \quad (6)$$

Прирівнюючи в ці роки величини $v(t)$ і $z(t)$, можна відшукати $z(0)$ та константи α і b , що характеризують дану групу послуг. Позначимо

$$z(0) = \alpha, \quad \sum_{\tau=1}^t e^{\alpha\tau} = X_t(\alpha), \quad \sum_{\tau=0}^t v(\tau) = Y_t,$$

тоді умова (4) набуде вигляду

$$z(t) = \alpha + bX_t(\alpha) - Y_t + v(t). \quad (7)$$

Ті роки, в які виконується співвідношення

$$y(t) > v(t),$$

позначатимемо t_1, \dots, t_k . Припускаючи, що для них

$$z(t) = v(t) + \xi_t,$$

де ξ_t – похибка, що є випадковою величиною, яку можна виразити ξ_t у вигляді $\xi_t(\alpha) = \alpha + bX_t(\alpha) - Y_t$, $t = t_1, \dots, t_k$.

Застосовуючи метод найменших квадратів при кожному значенні α , можна знайти такі $a(\alpha)$ і $b(\alpha)$, при яких величина $\sum_k (\xi_t(\alpha))^2$ досягає мінімуму $\varphi(\alpha)$.

Після цього обираємо α_0 таке, що $\varphi(\alpha_0)$ є мінімальним значенням $\varphi(\alpha)$ для α на відрізку $0 \leq \alpha \leq A$ (A – деяка межа природного приросту платоспроможного попиту). У наших розрахунках α приймає значення 0; 0,005; 0,01; 0,015; 0,02; 0,025; ...; 0,15.

При аналізі конкретної муніципальної статистики можна виявити, що для багатьох груп послуг при деяких t має місце співвідношення, що суперечить умові (1)

$$y(t) < v(t).$$

Причиною цього може бути, зокрема, і те, що в $y(t)$ не врахована частина обсягу послуг, доступних для споживачів, наприклад можливість надання послуг, які не враховані в статистичних даних (можливе надання послуг без відповідної ліцензії чи дозволу органу місцевого самоврядування – тобто з порушенням чинного законодавства), та ін. Використовуватимемо цей факт для того, щоб природним чином ввести точність визначення t_1, \dots, t_k . Покладемо

$$\gamma_1 = \max_{1 \leq t \leq T} \frac{v(t) - y(t)}{v(t)}. \quad (8)$$

Оскільки можливий випадок, коли (1) вірне для всіх t або γ_1 у край мале, визначимо точність розрахунків: $\delta = \max(\gamma, \gamma_1)$, де γ – експертно оцінена відносна точність використовуваної нами муніципальної статистики.

Враховуючи, що точність рівна δ , слід звернути увагу у визначенні t_1, \dots, t_k , що співвідношення (8) буде таким:

$$\frac{y(t) - v(t)}{v(t)} > \delta. \quad (9)$$

Величини a , b і α розраховані описаним вище способом для семи груп послуг. При цьому взяли інформацію за 15 років на прикладі міста Сімферополя. Число значень t , при яких виконується умова (9), в наших числових прикладах невелике (від 7 до 12).

Всі описані групи характеризуються близьким до одиниці коефіцієнтом кореляції r_{xy} , що якоюсь мірою підтверджує можливість застосування в даному випадку рівняння (4). Окрім цього, характер коливань розрахункових значень платоспроможного попиту $z(t)$ на інтервалах за часом, де виконується (9), повторює характер коливань фактичних обсягів надання послуг.

Зазначимо, нарешті, що з припущення (1) випливає, що у будь-який момент часу повинно виконуватися співвідношення $z(t) \geq v(t)$.

Враховуючи введену вище точність муніципальної інформації, яка використовується для розрахунків, запишемо цю умову у вигляді

$$\frac{z(t) - v(t)}{v(t)} > -\delta. \quad (10)$$

У табл. 1 наведені результати розрахунків: N – число значень t , при яких має місце (9), коефіцієнти a і b визначено з точністю до постійного для всіх груп послуг множника. Умова (10) виконується тільки для двох перших п'яти груп послуг, для яких розраховувалися a , b і α . Тому тільки для цих груп можна вважати пошук величин a , b і α закінченим. Для a і b не вводимо додаткові умови позитивності. За низкою груп послуг, зокрема стосовно першої, значення $\alpha = z(0)$ – від'ємне. Слід звернути увагу, що в цих випадках $z(1) > 0$. Очевидно, при врахуванні умови позитивності a і b отримаємо вирішення завдання при більшій відносній похибці.

Таблиця 1

Групи послуг	N	a	b	α	Відносна похибка
Пошта і зв'язок	8	0,045	50,1	-9,43	0,021
Охорона здоров'я	7	0,06	2,27	0,16	0,330
Освітні	12	0,065	7,98	-1,40	3,84
Туристичні	8	0,125	10,16	22,80	0,97
Готельні	11	0,005	1,51	0,15	3,20
Транспортні	9	0,07	0,91	-0,51	8,98
Операції з нерухомістю	10	0,105	0,21	-0,34	1,68

Для груп послуг, що залишилися, продовжимо пошук параметрів a , b і α . Для врахування умови (10) будемо штрафну функцію

$$\psi(a, b, \alpha) = \sum_{t=1}^r f \left(\frac{v(t) - \left(\alpha - \sum_{\tau=0}^{t-1} v(\tau) + b \sum_{\tau=1}^t e^{a\tau} \right)}{v(t)} \right), \quad (11)$$

де $f(x) = 0$, якщо $x \leq \delta$ і $f(x) = Kx^2$, якщо $x > \delta$; K – константа, що підбирається в процесі розрахунків.

Функцію оцінювання $F(a, b, \alpha)$, абсолютному мінімуму якої відповідають шукані значення параметрів a , b та α , побудуємо, додаючи до ψ суму квадратів відхилення $z(t)$ від $v(t)$ в тих t , де виконується (9)

$$F(a, b, \alpha) = \psi(a, b, \alpha) + \sum \left(v(t) - a + \sum_{\tau=0}^{t-1} v(\tau) - b \sum_{\tau=1}^t e^{a\tau} \right)^2.$$

Зазначимо, що функція $F(a, b, \alpha)$ нелінійна за всіма змінними. Мінімум її відшукуємо за допомогою методу градієнтного спуску [3], використовуючи як початкову точку набуті раніше значення параметрів a, b, α .

У табл. 2 наводяться результати розрахунків величин a , b та α за допомогою мінімізації функції оцінювання $F(a, b, \alpha)$.

Таблиця 2

Групи послуг	a	α	b	F
Готельні	0,01	-0,16	1,50	0,016
Транспортні	0,04	0,33	1,903	0,012
Операції з нерухомістю	0,03	0,33	0,432	0,0006

Зазначимо, що не всі досліджувані групи послуг задовольняють припущення (1) – (4), на підставі яких побудована модель (1) – (3). Більш того, жодна з груп не задовольняє їх повністю, хоча такі припущення, як (1), (3) виконуються для всіх розглянутих груп. Решта припущень правильна для кожної групи більшою або меншою мірою. Крім того, для таких груп послуг, як «транспортні», «туристичні», «пошта і зв'язок» істотний вплив на динаміку платоспроможного попиту справляють термін надання послуг, зміна тарифів на ці послуги (із зростанням якості) і зміна доходів населення. Всі ці чинники в моделі не враховані насамперед унаслідок того, що для знаходження більшого числа параметрів моделі недостатньо муніципального статистичного матеріалу. Також непередбачена можливість заміни послуг з даних груп на інші, особливо на нові послуги. Наприклад, збільшення обсягів будівництва збільшує попит на «операції з нерухомістю».

Про досить наблизений характер моделі для деяких груп свідчить також те, що для таких послуг, як «охорона здоров'я», «освітні» на отриманій з муніципальної статистики кривій $v(t)$ мають місце ділянки в декілька років (понад три), де одночасно виконуються співвідношення $y(t) > x(t)$ (тобто $v(t) = z(t)$ і $v(t+1) < v(t)$), що не відповідає прийнятому нами виду залежності природного платоспроможного попиту від часу (тобто be^{at}).

Наведені розрахунки слід розглядати як певне наближення до побудови залежності платоспроможного попиту за часом; можлива модифікація моделі, що

враховує характерні особливості груп послуг, про які йшла мова вище. Унаслідок обмеженості муніципальної інформації не можна побудувати модифікацію моделі, що враховує всі параметри (такі, як тривалість надання послуги, тарифи, доходи населення та ін.) одночасно. При модифікації треба орієнтуватися на вузький клас груп послуг і додавати до моделі ще один – два невідомі параметри, оскільки для знаходження більшого числа невідомих напевно завжди буде дуже мало крапок, в яких виконується умова (9).

У побудованій моделі, основні з неврахованих чинників, своїх для кожної групи послуг (тривалість надання, зміна тарифів, можливість заміни), виявляються головним чином у величині параметра α (див. табл. 2).

За допомогою даної моделі можна будувати прогноз попиту. Так, нехай параметри a , b і α обчислені за статистичною інформацією за час $t = 1, \dots, T$, тоді з (2) знаходимо $z(T+1)$, а якщо визначена величина $x(T+1)$, то з (3) і (1) можемо знайти $v(T+2)$ і з (2) – $z(T+2)$ та ін. Таким чином, у моделі прогноз $z(t+1)$ визначається запланованим $x(t)$ обсягом надання даної послуги.

Результати виконаних досліджень використані виконавчим комітетом Сімферопольської міської ради під час складання проекту програми соціально-економічного розвитку міста на 2007 рік. Сферою їх подальшого використання може бути формування стратегії соціально-економічного розвитку міст та регіонів, обґрунтування інвестиційних проектів, вирішення поточних завдань щодо розвитку сфери обслуговування органами місцевого самоврядування.

Таким чином, розроблена економіко-математична модель, що дозволяє удосконалювати прогноз попиту на деякі групи громадських послуг і дослідити механізми планування обсягів надання цих послуг при підготовці управлінських рішень органу місцевого самоврядування. Показано, що якісний аналіз залежності від часу величини платоспроможного попиту, потенційна можливість надання і обсяг реалізації, отриманих у результаті розрахунків за імітаційною моделлю, пояснює емпірично визначений характер зміни за часом величини обсягу надання послуг.

Предметом подальших розвідок може бути опрацювання методологічного забезпечення використання розробленої динамічної моделі для обґрунтування управлінських рішень органу місцевого самоврядування.

Список літератури

1. Черчилль Г. А., Браун Т. Д. Маркетинговые исследования. 5-е изд. – СПб.: Питер, 2004. – 567 с.
2. Дойль П., Штерн Ф. Маркетинг-менеджмент и стратегии. 4-е изд. – СПб.: Питер, 2004. – 483 с.
3. Аакер Д., Кумар В., Дэй Дж. Маркетинговые исследования. 7-е изд. – СПб.: Питер, 2005. – 429 с.
4. Беквит Г. Четыре ключа к маркетингу услуг – М.: Альпина Бизнес Букс, 2004. – 466 с.
5. Акулич И. Л., Демченко Е. В. Основы маркетинга: Учеб. пособие. – Мн.: Высш. шк., 1998. – 236 с.

ВПРОВАДЖЕННЯ СПЕЦІАЛІЗОВАНОГО ВИДУ ПІДПРИЄМНИЦТВА В УКРАЇНІ

О. Травянко,

кандидат наук з державного управління, директор ТОВ «Інвестиційна компанія “Європолекс”»

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. Нині особливо актуальною проблемою реалізації стратегії економічного зростання в Україні є становлення і розвиток підприємництва. Процес трансформації економіки країни передбачає формування ринкової ідеології, яка ґрунтується на засадах приватної власності. Досягнення стратегічних цілей розвитку можливе за умови чітко визначеної структурно-інвестиційної політики. При цьому використовуються різні форми впливу на процеси, що відбуваються в умовах реформування економіки.

Проникненню підприємництва в господарську систему, впровадженню нових теоретичних і методологічних основ розвитку інвестиційного процесу, ринкових форм та механізмів сприятимуть найбільш ефективні напрями вкладання капіталу. До існуючих моделей інвестиційного розвитку можна віднести і специфічний та спеціалізований вид підприємництва – девелопмент нерухомості.

Девелопмент – це такі матеріальні перетворення в об'єкті нерухомості, які забезпечують його зміну в зовсім інший, новий об'єкт, що має вартість набагато більшу за початковий вихідний об'єкт [5, с. 45].

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблеми. На сучасному етапі проблеми державного регулювання підприємництва в галузях економіки, становлення різних форм господарювання, удосконалення економічних відносин, складових інноваційної та інвестиційної політики є об'єктом уваги вчених різних країн світу.

У зарубіжних країнах девелопмент як наука відомий ще з 70-х років минулого століття і постійно розвивався й удосконалювався на теоретичному та практичному рівнях. Цю проблему вивчали відомі вчені і практики, а саме: Річард Б. Гейзер, Джон Лопер, Кен Бейк, Дін Шванке, Френк Спінк, Дональд Трамп, Анна Б. Фрей, І. І. Мазур, С. Н. Максимов, Н. Г. Ольдерогге, В. Д. Шапиро та ін. Річард Б. Гейзер став першим професором девелопмента нерухомості на містобудівному факультеті Вищої школи проектування Гарвардського університету [5, с. 3].

Серед вітчизняних учених та практиків, які вивчали б та вдосконалювали девелопмент, спеціалістів, які б досягли значних успіхів у цій науковій галузі, на жаль, ще немає. В основному – це застосування досягнень зарубіжних учених у вигляді перекладів на українську мову з додаванням специфічних моментів розвитку нерухомості.

Невирішені раніше частини загальної проблеми, яким присвячується стаття: вивчення зарубіжного досвіду, удосконалення механізмів управління спеціалізованим видом підприємництва та визначення його впливу на формування і розвиток вітчизняної економіки.

Формування мети (постановка завдання). Мета статті – обґрунтування положень стосовно вагомості і значущості девелопмента нерухомості для реалізації ефективних механізмів управління цим процесом у прискоренні системних реформ.

Виклад основного матеріалу з обґрунтуванням отримання наукових результатів дослідження. Після розпаду Радянського Союзу девелоперство в Україні стало предметом роботи для суб'єктів господарювання, хоча до 1991 р. всі його функції досить успішно виконувала держава та її установи. З точки зору матеріально-речового змісту девелоперство включає дві основні складові: проведення будівельних чи інших робіт у приміщеннях, будівлях, на землі; зміну функціонального використання приміщень, будівель або землі.

Сутність девелопмента нерухомості включає управління інвестиційним проектом у сфері нерухомості, зокрема:

- вибір економічно ефективного проекту;
- отримання всіх необхідних дозволів на його реалізацію від відповідних органів влади;
- визначення умов залучення інвестицій, розроблення механізмів і форм їх повернення (за необхідності);
- пошук та залучення інвесторів;
- відбір підрядників, фінансування їх діяльності та контроль за роботою;
- реалізація створеного об'єкта нерухомості чи передача його в оренду (експлуатацію) замовнику й отримання прибутку.

Забезпечення реалізації найкращого із варіантів розвитку нерухомості, включаючи фінансування проекту, безпосередньо належить до функцій девелопера – підприємця (юридичної або фізичної особи).

Девелопери беруть на себе величезну відповідальність. Створювані ними офіси, приміщення, житлові будинки формують обличчя того чи іншого міста, регіону. Вплив, який вони справляють на місцеве самоврядування, життєдіяльність територіальних громад, має виключно багатовекторний характер. Від того, що створять девелопери, залежить, наскільки територіальна громада зможе реалізувати свій стиль життя, про який вона мріяла.

Тобто результатом діяльності девелопера є безумовно матеріальна зміна об'єкта нерухомості, а також зміна його змісту та організація зміни запланованого змісту [2, с. 23].

Діяльність девелоперів має ключове значення для фінансового наповнення місцевих бюджетів та повсякденного життя мешканців. Куди людина відправляється за покупками, скільки часу їй для цього потрібно, стан природного навколишнього середовища, в якому вона перебуває, – все це залежить від результатів роботи девелоперів.

Нині умови роботи девелопера стали складнішими, особливо щодо запровадження зарубіжного досвіду в Україні.

Девелопмент як наука існує в інших країнах світу близько 30–40 років. В Україні його почали вивчати, проявляти до нього інтерес в останні п'ять років. Девелопер повинен у двосторонньому порядку вирішувати, що йому будувати, здійснювати будівництво після проведення консультацій та обговорення з мешканцями мікрорайонів міст та з іншими зацікавленими особами, інтереси яких

зачіпає проект. Крім того, велике значення має зміна політичних умов у країні, що відбуваються швидше, ніж формування ринку девелопмента.

Становлення вітчизняного девелопмента відбувається за умов жорстких конкурентних коригувань. Проте в цьому простежуються і позитивні моменти, а саме:

– по-перше, якби всі девелопери в 90-х роках минулого століття використовували загальноприйняті норми розвитку нерухомості, то більша частина побудованого ніколи б не була профінансована;

– по-друге, для тих, хто у важкі часи 90-х років минулого століття не заплямував свою репутацію, сьогодні створені якнайкращі умови для розвитку. Прикладом цього є діяльність в Україні корпорацій: “ХХ століття”, “Київміськбуд”, “Столиця”, “Форум–Інвест” та багатьох інших;

– по-третє, попит на кваліфікованих девелоперів буде завжди, оскільки майбутньому девелоперу необхідно пройти складний шлях навчання, і це справа не одного року. Тому завдання девелопера, спрямоване на створення більш комфортних умов життя громадян, можуть вирішити тільки висококваліфіковані спеціалісти, які працюють у контакті з іншими фахівцями у сфері нерухомості, державними службовцями та представниками місцевого населення. Наприклад, на стадії затвердження проекту нерідко доводиться вести переговори з місцевими заінтересованими групами, які, як правило, вносять суттєві зміни в запропонований проект. Якщо девелопер не готовий йти на компроміс, зазначені особи можуть зупинити рух проекту. Девелопер зобов'язаний враховувати думки громадян, при цьому не ставлячи під економічну загрозу свій проект. Для досягнення компромісу девелопер має переформувати свою мету можливо і повністю, але в своїх особистих цілях та цілях інших осіб.

Для управління процесом девелопмента девелоперу необхідно мати певні особисті якості, не останнім серед яких є здоровий глузд. Він має чітко уявляти мету, якої він хоче досягти, і, крім того, зберегти за собою позицію лідера. Він має бути сильною особистістю з авторитетною думкою, але й уміти прислуховуватись до інших. Девелопери працюють з різними людьми: зі спеціалістами з будівництва, включаючи архітекторів, проектувальників і консультантів, з будівельниками різних спеціальностей, з орендарями й покупцями, з юристами та банкірами, з інвесторами та посадовими особами органів місцевого самоврядування, з групами громадян, асоціаціями співвласників, громадськими організаціями. Крім того, девелопер має бути обізнаний у багатьох галузях – від управління персоналом до управління нерухомістю.

Кваліфікованих девелоперів від інших відрізняє наявність творчого мислення щодо проектування, фінансування та маркетингу. Як кожна творча діяльність управління процесом девелопмента може бути дуже складним. Одна з головних цілей девелопмента – досягнення творчої узгодженої роботи в команді в зазначені терміни без перевищення встановленого бюджету.

Для здійснення того чи іншого проекту девелопмента необхідно чотири основні умови: земельна ділянка (територія); капітал; знання; орендарі (покупці).

Нині у кожному виконавчому комітеті міської ради існує така структура, як управління або відділ комунальної власності, яка займається здаванням в оренду

наявного комунального майна та проведенням приватизаційних процесів. Проте, якщо подивитись на цю діяльність з іншого боку, то напрошується висновок: від початку впровадження державної програми приватизації та малої приватизації вже недалеко той час, коли здавати в оренду та продавати буде нічого, оскільки все, що було побудовано раніше, буде відчужене на користь підприємців чи фізичних осіб.

Інша структура, яка також є в кожній міській раді, – управління (відділ) капітального будівництва. Якщо у пострадянські часи реалізувалися великі проекти будівництва нерухомості (адміністративні, житлові, промислові об'єкти), то сьогодні спеціалісти цих управлінь займаються лише ремонтом дахів житлових будинків, котелень, шкіл, дитячих садків тощо.

Практично в кожному органі місцевого самоврядування робота з організації девелопмента нині перекладена на управління (відділи) інвестицій, які, у свою чергу, займаються лише залученням інвесторів у вигляді узгодження того чи іншого проекту, його економічної привабливості, проведенням конкурсу чи то на кращий інвестиційний процес, чи на кращі запропоновані умови у вигляді сплати відсотків від вартості проекту на розвиток інфраструктури міста та сплати того або іншого виду орендної плати на користь управління власності у разі надання земельної ділянки в оренду без викупу.

Як ноу-хау в діяльності місцевого самоврядування, на нашу думку, необхідно перебудовувати діяльність структур управління комунальним майном, будівництвом та інвестиціями та впроваджувати девелопмент у діяльність виконавчих комітетів.

Кошти, які надходять від оренди та продажу комунального майна, на законодавчому рівні доцільно переглянути і більшу їх частину залишити в місцевих бюджетах. Кошти, які надходять від суб'єктів господарювання як сплата відсотків від вартості проекту будівництва нерухомості, та кошти інвесторів, на які можна розраховувати як пайову співучасть органу місцевого самоврядування у здійсненні того чи іншого проекту, необхідно акумулювати і використовувати на здійснення девелоперських проектів самим органом місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим питання, куди направити кошти, на здійснення якого девелоперського проекту, вирішувати необхідно територіальній громаді або її представницькому органу – відповідній раді. Аналіз діяльності девелоперського ринку в Україні свідчить, що у містах з чисельністю населення від 300 тис. до 1 млн осіб існує гостра потреба в житлі, офісних приміщеннях, готелях, торговельних приміщеннях тощо.

Які б результати мала зазначена діяльність для місцевого бюджету? Так, цей процес дуже важкий і тривалий за термінами реалізації. Наприклад, для здійснення першого невеликого проекту необхідно мінімум два роки, якщо міська рада прийме рішення про його впровадження [3, с. 131]. Однак розрахунки підтверджують, якщо міська рада побудує за різними схемами залучення інвестицій торговельний центр площею до 1 тис. кв. м, то при витрачених коштах на будівництво близько 700 тис. дол. США його можна продати суб'єкту господарювання як мінімум удвічі дорожче. Проте, якщо даний об'єкт нерухомості буде побудований у великому місті та економічно вигідному місці (поблизу житлового масиву, на дорожньому трафіку), то

при таких самих витратах на його будівництво ціна його реалізації може зрости набагато більше.

Висновки з даного дослідження. Становлення девелопмента нерухомості в Україні дасть змогу мати нові об'єкти нерухомості, які також можна здавати в оренду, а місцевий бюджет отримуватиме прибутки. Крім того, продаж об'єктів соціального призначення, наприклад житлових будинків, дозволяє вирішувати одночасно декілька завдань: забезпечення громадян житлом, соціальною інфраструктурою, зняття соціальної напруги, наповнення місцевого бюджету, відновлення житлово-комунальної сфери, а як глобальний результат через декілька років територіальна громада відчує це і у вигляді своєчасних грошових виплат.

Подальше впровадження спеціалізованого виду підприємництва в країні сприятиме подальшому економічному розвитку держави, прискоренню системних реформ, підвищенню конкурентоспроможності продукції або послуг, підвищенню рівня та якості життя населення.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі. В процесі реалізації кожного інвестиційного проекту передбачається, що діяльність девелопера повинна проходити такі етапи.

1. Оцінка вірогідності реалізації проекту нерухомості, яка ґрунтується на довгострокових тенденціях соціально-економічного розвитку (демографічних даних перспективного розвитку реального сектора економіки та особистих господарств населення), оцінка стану і ступеня розвитку фінансової, особливо податкової систем, та передбачуваність економічної ефективності проекту, оцінка стану та перспективи ринку нерухомості, можливого найефективнішого місця реалізації проекту. В результаті реалізації наведених етапів ухвалюється рішення про можливість та необхідність здійснення даного проекту, після чого подається відповідна заява на його реалізацію у відповідні органи регіонального чи місцевого самоврядування.

2. Визначення умов здійснення проекту та розроблення бізнес-плану його реалізації, що включає такі види робіт: визначення можливостей реалізації інвестиційного проекту, сукупних витрат на його реалізацію та їх ефективності, детальний аналіз ринку, пов'язаний з реалізацією проекту (нерухомість, фінансовий стан, підрядники), визначення можливих джерел фінансування (особисті, кредитні, залучені та інші кошти), отримання дозволів в органах місцевого самоврядування, узгодження умов отримання в оренду (купівлі) земельної ділянки.

3. Реалізація проекту розвитку девелопмента нерухомості, що передбачає конкретні дії щодо залучення фінансових ресурсів (емісія і реалізація на ринку цінних паперів, акцій акціонерного товариства, створеного для реалізації даного проекту, отримання кредитів від відповідних фінансових установ та ін.), залучення й укладання договорів з проектними та підрядними будівельними організаціями для розроблення і матеріальної реалізації інвестиційного проекту, організація фінансування, матеріального забезпечення будівництва і контролю за його ходом, продаж (оренда) об'єкта, повернення інвестованих коштів, розрахунки з кредиторами.

Список літератури

1. Горемыкин В. А. Недвижимость: экономика, управление, налогообложение, учёт. – М.: “Эврика”, 2004. – 672 с.
2. Мазур И. И., Шапиро В. Д., Ольдерогге Н. Г. Девелопмент. – М.: Экономика, 2004. – 521 с.
3. Максимов И. И. Девелопмент (развитие недвижимости) – организация, управление, финансирование. – М.: Экономика, 2006. – 256 с.
4. Пейдж Клодз, Кристофер Ли. Вопросы правового регулирования девелопмента и имидж сферы девелопмента. – М.: Правовая литература, 2003. – 259 с.
5. Профессиональный девелопмент недвижимости / Рейчел Л. Левитт, Гейл Беренс, Анна Б. Фрей, Ненси Х. Стюарт. – М.: Первая образцовая типография, 2003. – 450 с.

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ТЕЛЕБАЧЕННЯ І РАДІОМОВЛЕННЯ В РЕГІОНАХ УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

С. Мамука,

аспірант кафедри кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України

Постановка проблеми. Реалістична інформованість влади, людини і суспільства загалом, розумна державна інформаційна політика, що служить інтересам розвитку особистості, громадянського суспільства, самої держави, є однією з найголовніших і найміцніших основ державності, а телебачення і радіомовлення на сучасному етапі є одним з наймогутніших та найпоширеніших носіїв інформації, що впливає на духовний розвиток суспільства, економічне зростання, соціальну стабільність, політичний і соціальний клімат в державі. Телебачення і радіомовлення, будучи складовою частиною культури країни, впливають на збереження мови, традицій суспільства, є важливим чинником формування духовних цінностей та могутнім інструментом міжнародного спілкування, діалогу культур і релігій. Крім того, мережі мовлення виконують функції повідомлення населення про надзвичайні ситуації, природні, техногенні катастрофи.

В Україні існує досить розгалужене законодавство, що регулює функціонування сфери телебачення і радіомовлення, затверджує основні принципи державної політики та визначає державні інституції, що забезпечують впровадження державної регуляторної політики у цій сфері. Але діючий пакет профільних нормативно-правових актів не завжди адекватно і повною мірою відповідає реаліям сучасного динамічного суспільного буття. Для встановлення правових норм щодо забезпечення свободи слова, реалізації права на інформацію, її розповсюдження (поширення) з одного боку, та захисту інформаційних ресурсів в інтересах гарантування інформаційної безпеки держави та людини, з другого,

впровадження нових технологій потрібно допрацювати та узгодити між собою більшу частину цих документів. У багатьох напрямках інформаційна сфера як загальнодержавного, так і регіонального рівнів потребує серйозної державної чи приватної спонсорської підтримки, тому розроблення стратегії їх розвитку є принципово необхідним. Крім того, інформаційна діяльність має бути спрямована не тільки на подолання нинішніх проблем, а й на перспективний розвиток суспільства загалом. Це дає змогу сформулювати проблему нашого дослідження: формування успішної (ефективної) державної регуляторної політики у сфері телебачення і радіомовлення в регіонах України, яка б забезпечувала як свободу та вільний розвиток регіонів, так і відповідала б інтересам розвитку держави у цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У своєму дослідженні ми спирались на положення існуючого законодавства у сфері телебачення і радіомовлення [1, 2, 3], досвід з державного регулювання впровадження сучасних цифрових технологій у сфері телебачення і радіомовлення в закордонних країнах [4, 6, 9], основні положення теорії державного управління, сучасні розробки у сфері державного регулювання процесу впровадження новітніх (цифрових) технологій мовлення [4, 6, 7, 8, 9].

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Зараз в літературі висвітлюється широкий спектр проблем щодо впровадження державної політики у сфері телебачення і радіомовлення, однак аспекти узгодженості дій органів державної влади між собою, розподіл їх повноважень згідно з чинним законодавством, особливо в аспекті регіонального розвитку, вивчені ще недостатньо. Тому об'єктом нашого дослідження є державна регуляторна політика у сфері телебачення і радіомовлення в Україні, предметом дослідження – процес формування державної регуляторної політики у сфері телебачення і радіомовлення в регіонах України. Ми припускаємо, що процес успішної та ефективної реалізації (здійснення) державної регуляторної політики у сфері телебачення і радіомовлення в регіонах України суттєво залежатиме від узгодженості в існуванні нормативно-правової бази та діяльності конкретних державних інституцій (загальнодержавного та регіонального рівнів) та їх відповідності як світовим стандартам, так і пріоритетам розвитку людини, конкретних регіонів та держави у цілому.

Мета або цілі статті. Наше завдання полягає у виробленні, насамперед, теоретичних підходів до вивчення проблеми здійснення (реалізації) процесу формування ефективної державної регуляторної політики у сфері телебачення і радіомовлення в регіонах України. У процесі роботи для виконання поставлених завдань та підтвердження гіпотези дослідження нами були використані такі методи дослідження: вивчення наукової літератури та нормативно-правової бази, міркування, моделювання, абстрагування, узагальнення.

Виклад теоретичного матеріалу. Незважаючи на досить динамічний розвиток нових інформаційних технологій та друкованих ЗМІ, для більшості населення телебачення і радіомовлення залишаються основним джерелом інформації та способом проведення дозвілля. Україна має досить розвинуту законодавчу базу у сфері телебачення і радіомовлення, у якій закріплені основні положення і принципи державної політики у даній сфері, права, обов'язки та

гарантії свободи діяльності телерадіоорганізацій, перелік органів державного управління та регулювання, структура національного телебачення і радіомовлення України та визначені принципи створення, роботи та фінансування організацій у зазначеній сфері. Законодавча база державної політики в Україні у сфері телебачення і радіомовлення ґрунтується, насамперед, на таких законодавчих актах, як Конституція України, Закон України "Про телебачення і радіомовлення", Закон України "Про телекомунікації", Закон України "Про радіочастотний ресурс", Закон України "Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення" та ін. Відповідно, державними органами, що безпосередньо регулюють діяльність у цій сфері, є Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Національна комісія з питань регулювання зв'язку України, Державний комітет України з питань телебачення та радіомовлення, Міністерство транспорту та зв'язку України.

До цього слід додати, що сама система мовлення включає в себе широке коло учасників та досить розгалужену систему комунікацій. Так, нині в Україні працюють: 15 загальнонаціональних телемереж, 4 регіональні телемережі, а також 31 регіональна телекомпанія, що здійснюють мовлення у межах окремих регіонів та областей; 15 загальнонаціональних радіомереж, 8 регіональних радіомереж та 19 регіональних радіокомпаній, що мовлять у межах окремих областей (регіонів) [7, с. 9].

Однак, можливості доступу до цих каналів на території України є достатньо нерівномірними. За даними Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, більше 60 населених пунктів України з чисельністю населення, що перевищує 10 тис. осіб, мають обмежений доступ громадян до ефірних телепрограм, тобто можуть приймати не більше 5 українських ефірних каналів [8, с. 41]. І це досить великі населені пункти. В цих містах дефіцит ефірного телебачення може бути якимось компенсований кабельними провайдерами, які поряд з більш-менш дешевим соціальним пакетом пропонують підключення до цифрового пакета, що включає в себе достатню кількість програм. Але це потребує від населення додаткових коштів, що не кожному по кишені, не кажучи вже про села. У сільській місцевості при кількості населення менше 1000 осіб та відсутності багатопверхівок провайдерам кабельного телебачення часто неприбутково розгортати свої мережі. Крім того, комерціалізація ЗМІ сприяє тому, що програми розважального характеру часто домінують у програмних сітках як місцевих, так і загальнонаціональних ТРО (телерадіооб'єднань). Саме вони є найбільш привабливими для рекламодавців. Все це призводить до того, що значна частина населення України отримує досить однобічну інформацію або відчуває її дефіцит. У більшості європейських країн це компенсується завдяки існуванню суспільного телерадіомовлення, яке забезпечує об'єктивність інформації та задоволення саме суспільних запитів: дитячої аудиторії, різних вікових та соціальних груп, національних меншин, глядачів з особливими потребами.

Іншою проблемою є те, що у більшості прикордонних районів значно кращі умови для прийому іноземних програм, ніж вітчизняних. Дана проблема гостро відчувається у Вінницькій, Волинській, Закарпатській, Львівській, Одеській, Сумській

та Чернівецькій областях, де кількість національних телевізійних програм в ефірі є меншою за кількість програм сусідніх країн, що є елементом мовної експансії сусідніх держав та впливає на стан інформаційної безпеки України. Так, серед основних загроз інформаційній безпеці України спеціалісти виділяють: обмеження свободи слова та доступу громадян до інформації; руйнування системи цінностей, духовного та фізичного здоров'я особи, суспільства, негативні зміни їх цільових настанов; маніпулювання громадською думкою; обмеження можливостей органів державної влади щодо ухвалення адекватних рішень [5]. Відсутність збалансованої правової бази та розгалуженої системи телебачення та радіомовлення може призвести до втрати інформаційного суверенітету як важливої складової національної безпеки держави з відповідними негативними наслідками. Отже, одне із головних завдань держави полягає у тому, щоб надати можливість громадянам отримувати інформацію з різних джерел, тим самим надаючи можливість аналізувати різне бачення одного питання.

Щодо фінансового стану сфери телерадіомовлення, то загальнонаціональні телерадіоорганізації України на сучасному етапі розвитку України є достатньо фінансово спроможними. Більш-менш фінансово-стабільною залишається діяльність операторів і провайдерів багатоканального мовлення та радіокомпаній, що працюють у FM-діапазоні. Водночас економічні можливості місцевих ТРО є дуже обмеженими. Особливо це стосується комунальних ТРО, фінансування яких обмежується можливостями місцевих бюджетів, а власна комерційна діяльність не покриває всіх витрат. При цьому матеріально-технічна база більшості регіональних ТРО є застарілою, зношеність обладнання сягає від 60 до 90%. Така ж ситуація характерна і для обласних державних телерадіокомпаній (ОДТРК) [7, с. 28–29]. Тому більшість з них неспроможна забезпечити наповнення мовлення та випуск своєї продукції в обсязі, що відповідає умовам, визначеним у ліцензії, що найчастіше призводить до її анулювання.

На наш погляд, подальша розбудова телерадіоінформаційного простору держави повинна передбачати, передусім, розвиток телерадіоінформаційних мереж у регіонах. Успішне забезпечення такого розвитку можливе лише за умов тісної співпраці центральних державних органів з місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Результатом такої співпраці мають бути: розробка комплексних програм перспективного розвитку інформаційного простору областей; співробітництво державних органів з науковими інституціями задля розробки технічних принципів, а також вироблення чіткої науково обґрунтованої програми поетапного переходу в Україні від аналогового до цифрового телерадіомовлення; впровадження телевізійних систем типу «Телесело», що передбачає трансляцію у сільській місцевості в дециметровому діапазоні довжини хвиль як каналів аналогового, так і пакетів цифрового телебачення при незначній потужності передавальних систем; створення національної супутникової телекомунікаційної системи з виведенням на орбіту вітчизняного супутникового угруповання, що сприятиме досягненню паритету в інформаційній діяльності, наданню об'єктивної інформації українському та закордонному телеглядачу та радіослухачу. І головну увагу при цьому має бути

приділено забезпеченню повноцінного покриття телевізійним мовленням, насамперед, прикордонних районів України.

Впровадження єдиних цифрових технологій у наземному ефірному, кабельному та супутниковому мовленні уможлиблює впровадження новітніх служб мовлення та інших інтегрованих з ним телекомунікаційних служб без зміни мовленнєвої структури. Стає можливим надання населенню широкого спектру додаткових послуг, пов'язаних з цифровими технологіями: різні форми цифрового телебачення – стандартне, поліпшене, високої чіткості, стереоскопічне; цифрового звукового моно фонічного, стереофонічного або багатоканального мовлення; мовлення даних; мультимедійного мовлення; різного роду телекомунікаційних послуг, що будуть інтегровані з мовленнєвими. Мовлення стане багатоканальним, тобто в межах одного частотного каналу аналогового телебачення будуть транслюватися від 5 до 10 і більше каналів цифрового залежно від способу кодування та інтерактивним.

Однак, перехід до використання цифрових технологій у сфері телебачення і радіомовлення – це складний процес, пов'язаний не тільки з технологічними проблемами, а й зі станом соціальної та економічної сфери в державі в цілому, зі змінами нормативно-правової бази, державних стандартів, тобто без чіткого регулювання, координації всіх етапів впровадження цих технологій з боку держави він є просто неможливим.

Зараз майже у всьому світі проходить процес заміни аналогового мовлення на цифрове, тому більшість розвинутих країн прийняли програми переходу на цифрове мовлення, а деякі вже кілька років ведуть трансляції у цифровому стандарті. У таблиці 1 наведені плани переходу від аналогового мовлення до цифрового у низці країн Європи [4, с. 121].

Таблиця 1

**Плани переходу до цифрового наземного телевізійного мовлення
у європейських країнах**

Країна	Прийняття закону про впровадження цифрового телевізійного мовлення	Початок регулярного цифрового телевізійного мовлення	Заплановане відключення аналогового телевізійного мовлення
Великобританія	1996 р.	Листопад 1998 р.	2012 р.
Швеція	Травень 1997 р.	Вересень 1999 р.	2008 р.
Іспанія	Жовтень 1998 р.	Травень 2000 р.	2007 р.
Фінляндія	Травень 1996 р.	Жовтень 2002 р.	2007 р.
Німеччина	2002 р.	I квартал 2003 р.	2012 р.
Нідерланди	1999 р.	IV квартал 2003 р.	2005 р.
Італія	2001 р.	II квартал 2004 р.	2006 р.
Азербайджан	17 лютого 2003 р.	Жовтень 2004 р.	2015 р.
Росія	1999 р.	2001 р.	2015 р.
Україна	2000 р.	2001 р.	2015 р.

Однак, перехід однієї окремої країни до застосування технологій цифрового мовлення некоректний, тому що безпосередньо зачіпаються інтереси сусідніх країн з боку використання частотного ресурсу та інформаційної безпеки. Тому країнами-членами Міжнародного союзу електрозв'язку (МСЕ) за участю зацікавлених держав здійснено розробку "Цифрового плану наземної радіомовної служби у смугах частот 174–230 МГц та 470–862 МГц" (ЦП). Цей план було затверджено Регіональною угодою країн-членів МСЕ "Женева – 06". Згідно з ЦП передбачається наявність перехідного періоду для переходу від аналогового до цифрового мовлення з 17 червня 2006 р. до 17 червня 2015 р. [8, с. 16]. Після цього періоду аналогове мовлення в Україні може існувати тільки в умовах сильних перешкод від передавачів цифрового мовлення країн сусідів. Крім того, зволікання з впровадженням цифрового мовлення призведе до втрати частотного ресурсу, виділеного Україні згідно з ЦП. Тому необхідність впровадження цифрового мовлення обумовлене обставинами як внутрішнього, так і зовнішнього (міжнародного) характеру.

На сучасному етапі серед основних проблем у сфері впровадження цифрового мовлення в Україні можна визначити такі:

відсутність єдиного координаційного центру та неузгодженість дій центральних органів державної влади щодо розвитку цифрового мовлення, насамперед, це неузгодженість дій Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення та Міністерства транспорту та зв'язку;

відсутність вільного частотного ресурсу;

необхідність вирішення питань зміни підходу до принципів регулювання діяльності телерадіоорганізацій та операторів телекомунікацій за умови використання кількох цифрових технологій в одному частотному каналі;

необхідність приведення та узгодження законодавства України з питань телекомунікацій, телебачення і радіомовлення до європейського стандарту з урахуванням впровадження нових технологій;

недостатня державна підтримка розвитку цифрового мовлення, затримка з прийняттям "Державної програми впровадження цифрового мовлення";

проблема створення умов для синхронізації побудови телекомунікаційної інфраструктури у конкретних регіонах;

невирішеність питань забезпечення населення України приймальними пристроями для прийому ефірних цифрових програм;

інертність населення, обумовлена консервативним ставленням людей до впровадження всього нового та необхідності додаткових фінансових витрат;

небажання великих телекомпаній до трансформацій виробничого процесу та значних додаткових капіталовкладень;

необхідність значних капіталовкладень у розвиток інфраструктури цифрового ефірного мовлення в Україні та високої концентрації у часі фінансових, людських та матеріальних ресурсів за відсутності сприятливих умов інвестування цієї сфери;

труднощі забезпечення умов для переходу до цифрових технологій мовлення з мінімальними втратами на перехідному етапі глядацької аудиторії та обсягів мовлення.

Спробуємо розглянути шляхи вирішення деяких із вищевказаних проблем. Процес переходу до цифрового мовлення є сукупністю технологічних, громадських, адміністративних та економічних процесів, які мають бути врегульовані та скоординовані державою. Тому відповідні центральні органи державної влади мають розподілити та узгодити свої права та обов'язки згідно з повноваженнями, покладеними на них чинним законодавством:

Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення як колегіальний конституційний орган, що згідно з Законом України "Про телебачення і радіомовлення" розробляє та затверджує "План розвитку національного телерадіоінформаційного простору" [2, 3], має бути ініціатором та координатором всіх дій з переходу на цифровий формат мовлення, а також має забезпечувати заходи щодо відповідного ліцензування та контролю інформаційного компонента мовлення. Разом з Міністерством промислової політики та органами місцевого самоврядування вона зобов'язана вжити заходів до технічного переоснащення телерадіоаудиторії;

Національна комісія з питань регулювання зв'язку України повинна забезпечити вирішення завдань у сфері керування використанням радіочастотного ресурсу, вирішення проблем електромагнітної сумісності, відповідного ліцензування;

Державний комітет телебачення і радіомовлення України разом з органами місцевого самоврядування мають забезпечити створення наземної інфраструктури цифрового мовлення;

Міністерство промислової політики має забезпечити виробництво необхідних цифрових приставок до аналогових приймачів та розробку нової техніки;

Міністерство освіти і науки зобов'язане здійснити підготовку кадрів для роботи з новою технікою;

місцеві органи влади мають забезпечити вирішення адміністративних та фінансових питань на місцях.

Фактично можна стверджувати, що у розвинених країнах світу, у тому числі і в Європі, цифрове мовлення – вже діюча технологія. Його подальше впровадження йде шляхом кількісного нарощування нових можливостей цифрового телебачення і радіомовлення та підвищення якості відповідних послуг. Тому, виходячи із аналізу світового досвіду, у перехідний період для підвищення ефективності процесу впровадження цифрових технологій у сфері телерадіомовлення в Україні варто врахувати такі закономірності та пропозиції:

темпи впровадження цифрового телебачення у всьому світі дуже високі;

перехід від аналогового наземного мовлення до цифрового має бути поступовим, еволюційним, у відповідності до загальноєвропейських тенденцій і з використанням загальноєвропейських стандартів;

насамперед слід розробити та затвердити відповідні стандарти та інші нормативні документи, сформулювати науково, економічно та соціально обґрунтовану стратегію такого впровадження та відповідну конкретну програму, зокрема стратегію використання радіочастотного ресурсу на найближчі 10–15 років, що стимулюватиме найшвидший перехід на цифрове ефірне телебачення та дасть змогу розробити плани-графіки виведення з експлуатації аналогових передавачів.

Ці плани обов'язково мають бути узгоджені з Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення (а можливо, і розроблені цією державною інституцією);

впровадження цифрового телевізійного мовлення повинно здійснюватися на основі взаємодії відповідних вищевказаних державних установ, телерадіокомпаній, операторів зв'язку (мовлення) і промисловості. Координатором процесу має стати Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення;

місцевими органами влади має бути забезпечено швидке вирішення земельних питань для побудови веж цифрового ефірного телебачення;

фінансування переходу на цифрове мовлення повинно здійснюватися із залученням засобів державного і регіональних бюджетів, причому, чим нижче життєвий рівень населення в країні (регіоні), тим більшу роль у впровадженні цифрового мовлення має відігравати держава;

для підвищення зацікавленості населення, телерадіокомпаній, операторів зв'язку (мовлення) і промислових організацій у впровадженні цифрового мовлення необхідно розробити комплекс заходів щодо економічного і організаційного стимулювання учасників ринку цифрового мовлення;

у процесі впровадження наземного цифрового мовлення повинно передбачатися створення нормативно-правової бази для його підтримки в перехідний період, а також проведення робіт з координації розроблення і виробництва необхідного обладнання;

мають розвиватися одночасно як нормативно-правова база, так і система стандартизації. Необхідно оптимально визначити, як регулювати мовлення, інтегроване з іншими телекомунікаційними службами в багатоканальному середовищі, організованому у вигляді цифрового мультиплекса, що передається в єдиному цифровому потоці. На різних етапах розвитку нормативної бази можуть зустрітися труднощі і протиріччя, тому рішення, прийнятні на одних етапах, можуть бути неефективними на інших етапах або в цілому. Це означає, що розвиток нормативної бази має базуватися на серйозних наукових дослідженнях, на врахуванні світового і європейського досвіду, а також власного національного досвіду [6, с. 6].

Основний принцип, прийнятий більшістю країн при впровадженні цифрового мовлення, – це безкоштовне розповсюдження програм з деякими елементами платного телебачення. Така модель з'явилася не автоматично, а методом проб і помилок і у процесі свого існування показала свою ефективність.

Досвід переходу економічно розвинених країн на цифрове мовлення показує, що навіть в умовах розвиненої ринкової економіки потрібні серйозні урядові директиви із визначенням етапів і термінів переходу на цифровий формат мовлення, конверсії радіочастотного спектра, виділенням субсидій малозабезпеченим верствам населення, поєднанням в одному мовному мультиплексі програмних потоків різних компаній, забезпеченням екологічної безпеки, регулюванням оподаткування та інше.

Впродовж перехідного періоду, коли будуть паралельно існувати аналогове і цифрове ефірне мовлення, оператори можуть розраховувати на отримання додаткового прибутку за рахунок додаткових інтерактивних послуг. Саме

інтерактивні послуги частково можуть сприяти розвитку цифрового ефірного телебачення. Глядачі матимуть доступ до телепрограм як цифрового, так і аналогового телебачення, але за використання додаткових інтерактивних послуг потрібно буде сплачувати додаткову плату. Дуже важливо, щоб перші етапи створення наземної передавальної цифрової мережі базувалися на кількох частотах (мультиплексах) на кожній території впровадження, що забезпечить на першому етапі трансляцію близько 20–25 телепрограм і 15–20 радіопрограм та відповідно і зацікавленість у новій послугі у населення, що стимулюватиме купівлю цифрових тюнерів і цифрових телевізорів.

Однак, кількість телепрограм на перших етапах впровадження даної програми не повинна бути занадто великою, і це пов'язано з можливим обвалом ринку реклами. При збільшенні кількості каналів впаде ціна на рекламні послуги, що може призвести до значних фінансових втрат телерадіокомпаній, оскільки реклама є одним з основних джерел їх прибутку.

Однією із суттєвих технічних проблем є особливості планування мереж цифрового мовлення у районах з гірськими масивами. В Україні – це Карпатські та Кримські гори. Особливістю цих територій є велика кількість місць так званої "тіні", де прийняття сигналів програм телебачення відсутнє зовсім або приймається з низьким рівнем сигналу та з великою кількістю віддзеркалених сигналів. Це викликає значне погіршення телевізійного зображення. Населені пункти у таких районах здебільшого знаходяться у низинах, тобто у "тіні".

Одним із варіантів вирішення даного питання може бути використання радіорелейних, супутникових систем для доставки сигналу або створення регіонального телебачення за програмою "Супутникова мережа регіонального телебачення", розробленою ДП "Укркосмос" ще у травні 2005 року. На базі системи супутникової мережі варто сформуванати базову вітчизняну телекомунікаційну систему, яка забезпечить зростання престижу держави в геополітичному плані; високий рівень інформаційної безпеки держави; можливість розповсюдження об'єктивної та вичерпної інформації про Україну; створення вітчизняної системи наземної орієнтації та навігації; значне покращення якості мовлення; перехід операторів супутникового мовлення на потужності вітчизняного супутника (супутників); здійснення централізованого керування регіональними телекомунікаційними мережами та надання потужного сервісного пакета інформаційних послуг; можливість сконцентрувати зусилля вітчизняних виробників телерадіомовного продукту на створенні суто національної моделі інформаційного забезпечення громадян України.

Однак, при ліцензуванні супутникового мовлення також виникають проблеми, успішне вирішення яких можливе лише за умови внесення змін до чинного законодавства. Так, унормування потребують такі питання: визначення умов розповсюдження національних телерадіопрограм на території інших країн, діяльності на вітчизняному медіа-ринку дистриб'юторів та закордонних операторів із розповсюдження супутникових каналів мовлення та пакетів телерадіопрограм; розповсюдження дистриб'юторами через супутникові ретранслятори телерадіопрограм закордонного виробництва під власними логотипами. І хоча створення цифрового наземного та супутникового телекомунікаційних комплексів

потребує значних бюджетних витрат, але на цей час це єдиний шанс для вітчизняних промислових галузей вкласти кошти в перспективу розвитку українського суспільства та державний суверенітет України. Переведення державної телевізійної мережі із застарілих і витратних аналогових технологій на нові цифрові технології мовлення знаменує собою принципово новий етап у розвитку вітчизняної галузі телерадіомовлення і створює умови:

для виконання державою соціальних функцій в області культури і освіти;
забезпечення в країні єдиного інформаційного простору, забезпечення інформаційної безпеки як країни в цілому, так і її громадян;

розвитку ринку послуг зв'язку в галузі телерадіомовлення, збільшення його частки в сукупному продукті телекомунікаційного ринку країни;

реформування телевізійного мовлення в сучасну галузь економіки, таку, що стабільно функціонує і володіє потенціалом саморозвитку в ринкових умовах.

Висновки. Аналіз нормативно-правових актів та наукових джерел щодо сучасного стану телебачення і радіомовлення дає підстави стверджувати, що швидкі темпи впровадження у світі новітніх цифрових технологій у сфері телебачення і радіомовлення змушують Україну, як державу, визначити свою позицію у даному процесі, оскільки пасивне зволікання під час вирішення даної проблеми може призвести у подальшому до виникнення негативних тенденцій поступового руйнування культурних, духовних основ суспільства, а згодом і державності в цілому.

Виділено теоретичні підходи до вивчення проблеми здійснення процесу формування ефективної державної регуляторної політики у сфері телебачення і радіомовлення в регіонах України. Процес успішної та ефективної реалізації (здійснення) державної регуляторної політики у сфері телебачення і радіомовлення в регіонах України потребує: наявності єдиного координаційного центру (функцію якого ефективно могла б виконати Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення); узгодженості положень в нормативно-правовій базі; чіткого визначення і скоординованості дій конкретних державних інституцій (як загальнодержавного, так і регіонального рівнів), їх відповідності світовим стандартам і, водночас, пріоритетам розвитку людини, конкретних регіонів та держави у цілому; конструктивного залучення до вирішення даної проблеми ринкових структур; розроблення технологічних можливостей її втілення.

Визначено у найефективніший спосіб (згідно з функціональними можливостями та призначенням різних структур) розподіл повноважень між різними органами державної влади метою узгодженості їх дії по впровадженню державної політики у сфері телебачення і радіомовлення України, а також механізми їх взаємодії з іншими учасниками процесу впровадження новітніх технологій в Україні у цій сфері. Розглянуто деякі досягнення закордонних країн під час вирішення проблем впровадження новітніх технологій та надано рекомендації щодо можливостей їх застосування в Україні.

Подальші перспективи досліджень передбачають продовження вивчення проблеми особливостей формування державної регуляторної політики з впровадження новітніх технологій у сферу телебачення і радіомовлення.

Список літератури

1. Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення" // Відомості Верховної Ради. – 2005. – № 16. – С. 265.
2. Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про телебачення і радіомовлення" // Відомості Верховної Ради. – 2006.– № 18. – С. 155.
3. Закон України "Про радіочастотний ресурс України" // Відомості Верховної Ради. – 2000.– № 36.– С. 298.
4. *Агасиев С. А., Керимов Р. А., Нагиева Г. Т.* Стратегия и алгоритм внедрения цифрового наземного телевидения в государствах с горной местностью // Технологии впровадження цифрового мовлення: стратегія впровадження: Матеріали міжнародної науково-технічної конференції (3–4 липня 2007 р).– Одеса: Одеська національна академія зв'язку ім. О. С. Попова. – 2007. – С. 120–125.
5. *Бондар Ю.* Поле битви – інформаційний простір // Журнал «Персонал». – 2006. – № 3. – С. 22–26.
6. *Гресько В. П.* Державне регулювання на етапі впровадження технологій цифрового мовлення // Технологии впровадження цифрового мовлення: стратегія впровадження: Матеріали міжнародної науково-технічної конференції (3–4 липня 2007 р). – Одеса: Одеська національна академія зв'язку ім. О. С. Попова, 2007. – С. 2–7.
7. Звіт Національної ради з питань телебачення і радіомовлення за 2006 р. // Бюлетень «Вісник Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення». – 2007. – № 3. – 2007 р. – С. 1–67.
8. План розвитку національного телеінформаційного простору України на 2006–2007 роки // Бюлетень «Вісник Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення». – 2007 р. – № 1. – С. 10–53.
9. *Баранов О. А., Уланенко О. М., Гофайзен О. В.* та ін. Проект Державної програми впровадження цифрового телерадіомовлення в Україні // Технологии впровадження цифрового мовлення: стратегія впровадження: Матеріали міжнародної науково-технічної конференції 3–4 липня 2007 р. – Одеса: Одеська національна академія зв'язку ім. О. С. Попова, 2007. – С. 15–32.

ЕКСПЕРТИЗА РЕГІОНАЛЬНИХ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОЕКТІВ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

С. Малахівська,

*здобувач кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентіві України*

Постановка проблеми. Розроблення сучасних, гармонізованих із світовою фінансово-кредитною системою механізмів цілеспрямованого залучення інвестицій для досягнення світового рівня розвитку окремих сфер діяльності, що мають стратегічне значення для розбудови певного міста, передбачає активну безпосередню участь у цьому процесі органів місцевого самоврядування [1, 3].

Відповідно, важливим завданням органів місцевого самоврядування міста є обґрунтування висновків щодо вибору інвесторів та інвестиційних проектів з метою визначення найбільш надійних, корисних і ефективних для розбудови міста [4].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Низка розвідок українських науковців присвячена дослідженню загальних питань інвестицій в економіку міст та регіонів, взаємодії інвестора та підприємства, що залучає інвестиції, визначенню інвестиційної привабливості міст та регіонів, розробленню шляхів її підвищення [2, 5, 6].

Невирішеною раніше частиною загальної проблеми є недостатня обґрунтованість управлінських рішень органів місцевого самоврядування щодо доцільності або недоцільності участі міста у реалізації певного інвестиційного проекту. Розробленню засад, на основі яких треба приймати зазначені управлінські рішення, присвячується стаття.

Мета статті, таким чином, полягає у визначенні основних принципів, якими має керуватися орган місцевого самоврядування (ОМС) при аналізі доцільності співпраці з певним інвестором та при оцінці економічного ефекту від участі міста у певному інвестиційному проекті.

Створення методичного забезпечення щодо оцінки інвестиційних проектів, в реалізації яких беруть участь ОМС, передбачає визначення основних етапів проведення експертизи інвестиційних проектів та принципів, якими ОМС мають керуватися при визначенні доцільності або недоцільності участі у тому чи іншому проекті.

Експертиза інвестиційних проектів, в реалізації яких беруть участь ОМС, повинна здійснюватися двома етапами. На першому етапі необхідно визначити, чи варто взагалі місту співпрацювати з інвестором. Для цього слід проаналізувати:

спроможність інвестора втілити в життя даний проект (в тій його частині, реалізація якої напряму залежить від потенційного партнера ОМС);

дієздатність самого інвестиційного проекту (відповідність прогнозних показників, закладених в інвестиційний проект, існуючим нормативам та вимогам, які висуваються до аналогічних проектів).

У випадку, якщо хоча в одному з двох випадків отримано негативний результат, цей проект необхідно відхилити або направити на доопрацювання.

У випадку, якщо проведений аналіз дав позитивний результат, можна переходити до другого етапу проведення експертизи.

На другому етапі необхідно визначити, чи варто місту брати участь у реалізації саме цього інвестиційного проекту. Відповідь на це запитання можна отримати після проведення дослідження інвестиційного проекту за двома напрямками:

оцінити економічний ефект від реалізації проекту для міста (віддача на вкладені містом кошти, надану земельну ділянку, нерухомість, передачу прав тощо);

оцінити соціальний ефект від реалізації проекту для міста (створення додаткових робочих місць, реалізація інвестиційного проекту в пріоритетних галузях економіки, розв'язання нагальних міських проблем тощо).

Після проведення аналізу інвестиційного проекту за цими напрямками отримані результати необхідно узгодити і на їх основі підготувати висновки щодо доцільності або недоцільності участі міста у реалізації даного проекту.

Перший етап проведення експертизи: аналіз доцільності співпраці з інвестором, який планує реалізовувати інвестиційний проект спільно з містом. Визначимо основні принципи, якими має керуватися ОМС при визначенні інвестора.

Принцип надійності інвестора. Інвестор, спільно з яким місто буде реалізовувати інвестиційний проект (незалежно від форми співпраці), має бути надійним партнером. Іншими словами, його бізнес повинен давати позитивні результати. Для того, щоб ОМС зміг оцінити поточний стан справ потенційного інвестора, останній має надати документи, які характеризують його фінансово-господарську діяльність упродовж трьох останніх років. У першу чергу, на вимогу ОМС – Ф1 та Ф2 бухгалтерської звітності, розшифровку дебіторської та кредиторської заборгованості, інформацію щодо отриманих раніше кредитів (умови та термін надання, що виступало як застава, поточний стан справ), інші фінансові документи. На основі їх аналізу готуються висновки щодо поточного стану підприємства – потенційного інвестора. У випадку, якщо отримані результати будуть визнані негативними, місту доцільно відмовитися від співпраці з інвестором.

Принцип фінансової спроможності інвестора. Інвестор, спільно з яким ОМС планує реалізовувати інвестиційний проект, повинен надати документи, які засвідчують його здатність профінансувати задекларовані в інвестиційному проекті роботи або надати обладнання, будівлі, споруди, права тощо. Наприклад, якщо реалізація проекту передбачає здійснення власних капіталовкладень з боку інвестора, останній має надати документи, які підтверджують, що він володіє вільними коштами для інвестування (виписку з банку тощо). Якщо інвестор передбачає залучити з цією метою банківський кредит – надати дані щодо умов кредитування, попередню угоду з банком на кредитування, інформацію щодо об'єктів, які будуть виступати як застава. У випадку, якщо надана інформація не дає підстав стверджувати, що інвестор є фінансово спроможним, даний проект доцільно відхилити.

Принцип позитивного іміджу інвестора. Мова йде про фактори, що мають впливати на прийняття містом рішення щодо спільної реалізації проекту: наявність досвіду роботи у інвестора в даній сфері, що має бути підтверджено останнім; відсутність негативної інформації щодо реалізації попередніх інвестиційних проектів, в яких раніше брав участь потенційний інвестор. У випадку, якщо отримана інформація викликає певні сумніви щодо інвестора, проект доцільно відхилити або переглянути умови співпраці міста з інвестором.

Сформулюємо принципи, якими має керуватися ОМС при відборі інвестиційного проекту.

Принцип економічної обґрунтованості проекту. Наданий інвестором інвестиційний проект повинен відповідати стандартним вимогам, які висуваються до інвестиційних проектів. У першу чергу, це забезпечення окупності у визначений термін (з урахуванням вартості грошей у часі) та рівень рентабельності, вищий за проект-аналог. Для зручності проведення такого аналізу інвестиційний проект має бути підготовлено за шаблоном, запропонованим ОМС. У випадку, якщо проект за

визначений проміжок часу (на даному етапі доцільно розглядати інтервал часу не більший за п'ять років) не в змозі окупити вкладені в нього кошти, доцільно його відхилити або спрямувати на доопрацювання. Якщо норма рентабельності проекту нижча за проект-аналог, перевагу варто надати останньому (при інших рівних умовах). Крім того, в ході економічного аналізу необхідно визначити обґрунтованість основних вартісних показників проекту, їх відповідність існуючому аналогу, а також врахувати всі ризики, пов'язані з реалізацією проекту. У випадку, якщо надана інвестором інформація викликає певні сумніви, проект доцільно відхилити або направити на доопрацювання.

Принцип технічної обґрунтованості проекту. Проект повинен бути технічно досконалий і здатний функціонувати. Для цього розрахунки, в яких обґрунтовують технічні умови реалізації проекту, повинні пройти технічну експертизу, результати якої мають бути надані ОМС. У випадку негативного результату проект необхідно відхилити або спрямувати на доопрацювання.

Принцип соціальної обґрунтованості проекту. Реалізація проекту не повинна призвести до виникнення негативних соціальних наслідків: скорочення чисельності працюючих, виникнення незручностей, пов'язаних з підвищенням навантаження на міську інженерно-транспортну інфраструктуру тощо. Необхідна інформація повинна бути надана ОМС для прийняття подальшого рішення. У випадку отримання негативного результату проект може бути відхилений або направлений на доопрацювання.

Принцип екологічної обґрунтованості проекту. Проект має пройти необхідну екологічну експертизу, висновки щодо якої мають бути направлені до ОМС. У випадку наявності негативного результату проект має бути відхилений.

Якщо проект успішно пройшов перший етап проведення експертизи і відповідає усім зазначеним принципам, необхідно визначити, наскільки вигідним безпосередньо для міста має бути реалізація даного проекту. Для цього проводиться другий етап експертизи.

Другий етап проведення експертизи: аналіз доцільності участі міста в реалізації саме цього інвестиційного проекту.

Визначимо принципи, якими має керуватися ОМС при оцінці економічного ефекту від участі міста у даному проекті.

Принцип окупності. Вкладені містом кошти (надані в оренду земельна ділянка або нерухомість тощо) мають бути отримані містом після завершення терміну реалізації проекту у розмірі, не меншому за вкладений (з урахуванням вартості грошей у часі). У випадку, якщо проведені розрахунки показали, що для міста проект не окупається, доцільно його відхилити (позитивне рішення може бути прийняте лише за умови значного соціального ефекту для міста). Серед двох і більше аналогічних проектів перевага надається тому з них, який повинен принести максимальну віддачу на вкладені кошти.

Принцип терміновості. Вкладені містом кошти (надані в оренду земельна ділянка або нерухомість тощо) мають бути отримані містом у чітко визначений термін у розмірі, який принаймні покриватиме попередні витрати (з урахуванням вартості грошей у часі). У випадку, якщо проведені розрахунки показали, що для міста проект не може бути реалізований у визначений термін, доцільно його

відхилити. Серед двох і більше аналогічних проектів перевага надається тому з них, який повинен принести максимальну віддачу на вкладені кошти у найкоротший термін часу.

Принцип мінімізації ризиків. Перевага поміж двома та більше аналогічними проектами має бути надана тому, реалізація якого пов'язана для міста з найменшими ризиками.

Сформулюємо принципи, якими має керуватися ОМС при оцінці соціального ефекту від власної участі у даному проекті.

Принцип додаткових робочих місць. Перевага поміж двома та більше аналогічними проектами має бути надана тому, який гарантує створення найбільшої кількості додаткових робочих місць.

Принцип пріоритетності. Перевага поміж двома та більше аналогічними проектами має бути надана тому, який буде реалізовуватися у пріоритетній галузі економіки (визначеній відповідно до Програми залучення інвестицій).

Принцип відповідності завданням Програми соціально-економічного розвитку міста. Перевага поміж двома та більше аналогічними проектами має бути надана тому, реалізація якого дозволить виконати одне або більше завдань Програми соціально-економічного розвитку міста на поточний рік або довший період.

Принцип кумулятивного ефекту. Перевага поміж двома та більше аналогічними проектами має бути надана тому, реалізація якого передбачає здійснення максимального обсягу інвестицій з боку інвестора за мінімальних капіталовкладень з боку міста. Це дозволяє місту розраховувати на отримання додаткового ефекту від збільшення фінансових ресурсів на його території і гарантує йому зацікавленість інвестора у подальшій співпраці.

Для того, щоб отримані на другому етапі експертизи інвестиційного проекту результати узгодити між собою, необхідно здійснювати бальну оцінку інвестиційного проекту за кожним з наведених вище принципів. Перевагу має отримати той проект, загальний бал якого буде найвищим.

Кожний з етапів експертизи має завершуватися висновками, які визначатимуть позицію міста щодо того чи іншого інвестиційного проекту. На першому етапі необхідно визначитися щодо доцільності співпраці міста з даним інвестором та відповідності запропонованого ним інвестиційного проекту основним вимогам.

У випадку позитивного рішення інвестиційний проект має пройти другий етап експертизи. Тут необхідно визначити, чи доцільно місту брати безпосередню участь у його реалізації. Якщо проведені дослідження дадуть позитивний результат, необхідно розпочинати конкретні переговори.

Таким чином, визначено основні принципи, якими має керуватися орган місцевого самоврядування при аналізі доцільності співпраці з певним інвестором, який планує реалізовувати інвестиційний проект спільно з містом, та при оцінці економічного ефекту від участі міста у певному регіональному інвестиційному проекті. Отримані результати такого аналізу дозволять приймати обґрунтовані управлінські рішення щодо доцільності або недоцільності участі міста у реалізації певного інвестиційного проекту. Подальші розвідки доречно проводити у напрямі дослідження ефективної взаємодії органу місцевого самоврядування та інвестора

під час укладення інвестиційної угоди та безпосередньо у процесі реалізації затвердженого проекту.

Список літератури

1. Гитман Л. Дж., Джонк М. Д. Основы инвестирования. Пер. с англ. – М.: Дело, 1997. – 1001 с.
2. Муниципальное управление и поддержка предпринимательства: Учеб. пособие / Под ред. В. П. Белянского, А. Г. Воронина, Б. Т. Пономаренко; Акад. менеджмента и рынка. – М.: Логос, 2003. – 390 с.
3. Основы місцевого самоврядування в Україні: Конспект лекцій. Ч. 1. / Уклад. О. С. Ігнатенко, С. М. Рюмшин. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 68 с.
4. Шарп У., Александер Г., Бэйли Дж. Инвестиции. Пер. с англ. – М.: ИНФРА-М, 1997. – 1024 с.
5. Лесечко М. Д., Чемерис А. О., Чемерис О. М. Інвестиційний клімат: теорія і практика: Монографія / За заг. редакцією А. О. Чемериса. – Львів: ЛФ УАДУ, 2001. – 160 с.
6. Пересада А. А. Управління інвестиційним процесом. – К.: Лібра, 2002. – 472 с.

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ: РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

І. Лещенко,

*здобувач кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президенті України*

Державне регулювання інвестиційних процесів передбачає проведення комплексу заходів, спрямованих на збільшення обсягів залучених в економіку коштів, у результаті чого досягається збільшення ефективності економічної діяльності, підвищення рівня добробуту населення за умов захисту навколишнього природного середовища від негативних проявів. Державна інвестиційна політика не може розглядатися відокремлено від інших напрямів державного регулювання економіки, оскільки лише вона визначена у Стратегії економічного і соціального розвитку України як передумова переходу на модель постіндустріального суспільства.

Механізм державного регулювання включає нормативно-правову базу інвестиційної політики, комплекс адміністративних та економічних методів впливу на інвестиційний процес. Цей поділ є до певної міри умовним, оскільки низка заходів, по суті, є економічними, але регулюються в адміністративному (ручному) режимі. Оскільки державне регулювання залучення інвестицій – це процес, що припускає безліч складових, його активізація неможлива без раціонального використання чинників інформаційного, правового, організаційного і економічного забезпечення.

Інформаційне забезпечення передбачає поширення інформації щодо стану капіталу всіх сфер економіки, залучення коштів і здійснення інвестиційної діяльності, стан інвестиційного ринку, а також діяльності суб'єктів і об'єктів

інвестування. Інформація щодо державної політики стимулювання інвестиційної діяльності має бути доступною.

Організаційне забезпечення містить: формування державних органів регулювання в інвестиційній сфері, організацію і технологію розроблення і реалізації державних програм інвестування, забезпечення страхування інвестицій. Економічне забезпечення полягає у формуванні джерел інвестицій і формуванні умов здійснення інвестування.

Правове забезпечення полягає у формуванні системи законодавчих і нормативних актів державного регулювання і захисту прав інвесторів, методичного забезпечення державного регулювання інвестування. Діюча нормативно-правова база поки що нестабільна. Так, за час незалежності України закони, які регулюють інвестиційну діяльність, змінювалися кілька разів: 18.03.1991 р. було прийнято Закон України “Про інвестиційну діяльність”, 13.03.1992 р. – Закон України “Про іноземні інвестиції”, який був чинний до 20.05.1993 р. Ці законодавчі акти мали низку суттєвих недоліків, дозволяли уникати оподаткування та не відповідали діючій нормативно-правовій базі. Так, Законом передбачалось надання підприємствам іноземними інвестиціями суттєвих податкових пільг, найважливіша з яких передбачала автоматичне надання п'ятирічного звільнення від податків на прибуток (дохід) за умов наявності 20-відсоткової частки у статутному капіталі та досягнення мінімальної суми інвестиції, яка з 1993 р. називалась кваліфікованою інвестицією. До цих пільг також додавалося звільнення майна, що ввозилося як іноземні інвестиції, від імпортного мита та прикордонних податків. Однак, частковою компенсацією таких пільг було оподаткування прибутків та доходів, що переказувалися за кордон за 15-відсотковою ставкою. Описана схема пільг, які надавались на загальних умовах, виявилася малоефективною, оскільки створювались умови для ухилення національних підприємств від оподаткування.

Законодавство зазнало значних змін відповідно до Декрету Кабінету Міністрів України від 20.05.1993 р. „Про режим іноземного інвестування”, а 19.03.1996 р. був прийнятий Закон України “Про режим іноземного інвестування”, що є чинним до сьогодні. Указ Президента України від 18.07.1996 р. “Про заходи щодо реформування інвестиційної політики” та “Положення про порядок державної реєстрації іноземних інвестицій”. Залучення іноземних інвестицій передбачає не тільки визначення документального порядку оформлення інвестиційних проектів, а й уведення зрозумілого, прозорого та ефективного економічного механізму залучення іноземних інвестицій за умови забезпечення гарантованості та економічної стабільності отримання доходів.

Нормативно-правова база, що регулює залучення іноземних інвестицій, перебуває на стадії формування та одночасного вдосконалення, що стримує інвестиційну активність. Це зумовлено тим, що економічні процеси в Україні значною мірою мають кримінальну спрямованість, а тіньовий характер розподільних і перерозподільних відносин підриває всю систему зацікавленості, надійності й перспективності розвитку інвестиційної діяльності. Надто велика лібералізація економіки в умовах нерозвиненості державного регулювання, низької виконавчої дисципліни і відповідальності призвела до невизначеності в економіці. Низький рівень державного управління призводить до надмірного втручання в

процес інвестування державних службовців з метою задоволення власних потреб. У цьому аспекті неабияке значення має тіньовий експорт капіталу, який зменшує вітчизняні інвестиційні можливості.

Економічний механізм регулювання інвестиційної діяльності передбачає формування джерел інвестування, методичне забезпечення державного регулювання інвестування, стимулювання притягнення інвестиційних ресурсів і формування умов здійснення інвестування. Важливе значення має визначення умов оподаткування підприємств. Незважаючи на те, що, з одного боку, ставка податку на прибуток в Україні становить 25% і є однією з найнижчих в Європі (наприклад, у Німеччині ставка податку – 47%, Нідерландах і Польщі – 35%), з іншого боку податкова база та податкові пільги існують лише на папері. У результаті цього кінцеві податкові зобов'язання для компаній, які працюють в Україні, перевищують відповідні показники в інших країнах.

Закон “Про систему оподаткування” передбачає 28 різних державних податків та зборів і 14 місцевих. Найпоширенішими податками та зборами, з якими стикаються іноземні інвестори в Україні, є податки на прибуток підприємств, відрахування на соціальне забезпечення та інші обов'язкові відрахування до позабюджетних соціальних фондів, податки, включені у вартість продукції, товарів та послуг, такі як податок на додану вартість (ПДВ) та акциз, імпорتنе та експортне мито тощо. Кожна група таких податків та зборів регулюється окремими законами та інструкціями до них. До великої кількості законодавчих актів додається ще і їх постійна зміна, скасування одних та прийняття інших. Серед труднощів при сплаті податків іноземним інвестором можна віднести:

- невиконання або нерозуміння податковими посадовими особами угод про запобігання подвійному оподаткуванню, які підписані між Україною та іншими країнами;

- невідповідність деяких статей Закону України “Про оподаткування прибутку підприємств” міжнародним стандартам;

- інвестиції, які потрапляють в Україну як внесок іноземного партнера до статутного фонду української компанії, не звільняються від мита та ПДВ;

- складність механізму ліцензування видів діяльності і сертифікації продукції, постійні зміни (кілька разів на рік) ставок ввізного мита і відсутність економічних обґрунтувань при цих змінах, що є додатковим негативним фактором, який не сприяє залученню іноземних інвестицій;

- несумлінне ставлення партнерів з української сторони до умов, закладених у контрактах, відсутність механізму правової відповідальності, що забезпечували б послідовне виконання умов контрактів.

Для України важливим інструментом інвестиційної політики є зміни у діючій амортизаційній системі. Відповідно до чинного законодавства суб'єктам підприємницької діяльності пропонується як базу для нарахування амортизації застосовувати залишкову вартість основних виробничих засобів, скориговану на суму капітального ремонту понад суми, віднесені на витрати виробництва з поправкою на індекс інфляції. Підприємства мають право самостійно застосовувати метод прискореної амортизації. Завдяки прискореній амортизації зменшуються втрати від морального старіння основних виробничих засобів. У результаті

можливе скорочення встановлених нормативних строків служби основних засобів підприємств з одночасним зниженням розміру оподаткованого прибутку, а отже, і величини податку на прибуток. Негативні наслідки введення такої системи полягають у поглибленні фінансових диспропорцій на мікроекономічному рівні та у нецільовому характері використання збільшених амортизаційних відрахувань. Спеціалісти впевнені, що зі зміною державної амортизаційної політики можна відновити інвестиційну функцію амортизації.

Метою реформування діючої амортизаційної системи є повернення амортизаційним відрахуванням статусу основного джерела фінансування технічного переозброєння підприємств. У розвинутих країнах частка амортизації у загальному обсязі капіталовкладень досягає 60–70%. Реформування державної амортизаційної політики в Україні відбувалось без достатнього теоретичного обґрунтування. Удосконалення потребують нормативні акти, що регламентують фіскальну і економічну системи амортизації. Прискорена амортизація, що застосовувалася з успіхом у США та інших країнах, в Україні може бути застосована для стимулювання розвитку пріоритетних галузей і технологій, які забезпечують досягнення певних цілей. Амортизація основних фондів на підприємствах – природних монополістах має проводитися з використанням виробничого методу нарахування амортизації.

У процесі формування сприятливого інвестиційного середовища дуже важливим є формування внутрішніх ринкових структур та інститутів для забезпечення ефективної іноземної інвестиційної діяльності. Стан розвитку інвестиційної інфраструктури в Україні не можна вважати достатнім. Разом з тим сформовані і діють нові інститути, які регулюють або забезпечують зовнішньоекономічну діяльність: Державний експортно-імпортний банк України, Державна митна служба України, Державне агентство з інвестицій та інновацій. Розширюється діяльність торговельно-промислової палати, інтенсифікується робота науково-дослідних інститутів міжнародного профілю, формується мережа фірм та організацій, які надають методичну, консультаційну та практичну допомогу веденню міжнародного бізнесу на території України.

Зарубіжний і вітчизняний досвід показує, що в умовах ринку зростає значення чинників саморегулювання суб'єктів господарювання, але при цьому зберігається необхідність цілеспрямованого впливу держави на розвиток економіки. На макрорівні управління інвестиційним процесом пов'язане з державним регулюванням економіки, оскільки активізація інвестиційної діяльності вимагає підтримки держави. На мікрорівні все залежить від рівня менеджменту підприємства та інвестиційного клімату, який мусить забезпечити держава.

Держава сприяє залученню інвестора під час приватизації державних підприємств. Сфера регулювання інвестиційної діяльності регулюється великою кількістю нормативно-правових актів, але приватизація проводилась не завжди в інтересах держави, регіону його розміщення, робочого колективу. Роль держави у цьому процесі – проведення „прозорої” процедури відповідно до діючого законодавства. Це сприятиме збільшенню надходжень від приватизації, які логічно реінвестувати, а також пошуку ефективних власників.

Контролююча і регулююча роль держави виявляється під час проведення державної експертизи інвестиційних проектів. Відповідно до чинного законодавства обов'язковій державній експертизі мають підлягати державні, міждержавні й регіональні інвестиційні проекти і програми, що реалізуються за рахунок бюджетних і позабюджетних коштів. Інвестиції, що здійснюються за рахунок інших джерел фінансування, підлягають державній експертизі з питань дотримання екологічних, санітарно-гігієнічних вимог, пожежної безпеки, тривкості й необхідної довговічності будинків і споруд, а також архітектурних вимог. Особливі вимоги ставляться до експертизи інвестиційних проектів із залученням іноземних інвестицій, коли інвестори претендують на одержання визначених податкових, митних та інших пільг. Такі інвестиційні проекти мають належати до пріоритетних сфер економіки, сприяти створенню нових робочих місць на підприємствах, передбачати впровадження сучасних або перспективних щодо ресурсозбереження і екологічної безпеки видів технологій, сприяти зниженню енерговитрат на одиницю продукції, орієнтуватися на найраціональніше використання сировинної бази України, бути конкурентоспроможними на міжнародних ринках.

Додатковим стимулом при залученні іноземних інвестицій є гарантії, що надає держава суб'єктам інвестиційної діяльності, і захист інвестицій. У Законі України „Про інвестиційну діяльність” зазначено, що держава гарантує стабільність умов інвестиційної діяльності й дотримання прав і законних інтересів її суб'єктів. Інвестиції не можуть бути безоплатно націоналізовані та реквізовані, до них не можуть бути застосовані аналогічні за результатами заходи. Державні органи і їх посадові особи не мають права втручатися в інвестиційну діяльність, обмежувати права інвесторів у виборі об'єктів інвестування, крім випадків, передбачених законодавством. Якщо інвестори й учасники інвестиційної діяльності зазнали збитків унаслідок порушення їх прав, то ці збитки мають бути в повному обсязі відшкодовані органами, що це вчинили.

Захист інвестицій здійснюється державними органами в різних формах. Насамперед держава гарантує захист інвестицій незалежно від форм власності інвестора. Всім інвесторам, у тому числі й іноземним, забезпечується рівноправний правовий режим інвестиційної діяльності, що містить застосування заходів дискримінаційного характеру, які б могли перешкодити управлінню інвестиціями, вивезенню іноземними інвесторами вкладених цінностей і прибутків, отриманих від інвестиційної діяльності, ліквідації інвестицій [8].

Важливе значення мають методи комплексного впливу на інвестиційний клімат країни і окремих регіонів. До таких методів відносяться плани і програми розвитку інвестиційної діяльності. На національному рівні розроблено Програму розвитку інвестиційної діяльності до 2010 року. В ній визначено роль держави у розвитку інвестиційної діяльності, поставлено основні цілі і завдання, визначено напрями, механізм виконання програми та основні заходи. На етапі (2005–2010 рр.) передбачається продовжити виконання завдань з оптимізації структури економіки та промислового виробництва, ефективного використання енергетичних та матеріальних ресурсів, оздоровлення економічного середовища, розвитку експорту наукоємної, високотехнологічної, з високим ступенем перероблення продукції, забезпечення зміцнення фондового ринку, розвитку інститутів спільного

інвестування, страхових, пенсійних фондів, ринку корпоративних цінних паперів, його інтегрування у міжнародні ринки капіталів та виконання інших завдань. В Україні розроблено програму, що орієнтована переважно на іноземного інвестора – „Інвестиційний імідж України”, яка розроблена до 2005 р. і передбачає низку заходів з підвищення рівня інвестиційної привабливості України. Внаслідок того, що низка завдань залишилися невиконаними, вона була продовжена до 2010 року.

Значні можливості створені і на регіональному рівні. Інвестиційна політика формується при створенні концепції та стратегії розвитку регіону і включає цілі розвитку території, конкретизовані до рівня показників соціально-економічного розвитку; джерела формування інвестицій, заходи стимулювання інвестування згідно з визначеними пріоритетами. Інвестування може відбуватися з місцевих бюджетів за рахунок коштів підприємств та інших джерел, передбачених законодавством. Розроблення концепції залучення інвестицій у регіони (область, місто) базується на чинному законодавстві України, яким регулюється розвиток регіонів та інвестиційний процес у цілому. Підхід до вказаної теми синтезує як теоретичну основу методологію програмування розвитку, методи фінансово-економічного аналізу, експертних оцінок (землі, фондів, нематеріальних активів, стану довкілля, рівня життя, бізнесу тощо), управління проектами, роботи з населенням (соціальні технології). Регіональна програма залучення інвестицій передбачає, перш за все, оцінку стану та тенденцій розвитку економічного, технологічного, трудового потенціалу, фінансової інфраструктури. Після цього визначаються стратегічні напрями розвитку регіону, впроваджується відбір найбільш інвестиційно-привабливих підприємств, проектів, на основі яких розроблятимуться бізнес-плани, запропоновані потенційним інвестором. Центральним блоком програми має бути відпрацювання системи заходів щодо мінімізації ризиків для інвестиційного капіталу з використанням можливостей місцевих та центральних органів влади, фінансово-кредитних інститутів, а також впровадження новітніх інвестиційних технологій. Такі технології передбачають створення регіональних фінансових корпорацій, холдинг-компаній, промислово-фінансових груп, консалтингових консорціумів, гарантійно-страхових фондів. Розроблення програм проводиться відповідно до Законів України “Про державні цільові програми” від 18 березня 2004 р. № 1621-IV та “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” від 20 березня 2000 р. № 1602-III. Так, на виконання положень Програми розвитку інвестиційної діяльності на 2002–2010 рр., затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.2001 р., Полтавською обласною адміністрацією було розроблено „Довгострокову програму залучення інвестицій у розвиток Полтавської області до 2005 р.”, під час виконання якої здійснено низку заходів, спрямованих на активізацію інвестиційної діяльності, створення сприятливого інвестиційного клімату та поліпшення інвестиційного іміджу регіону.

В області працює Рада підприємців, а також створено регіональний фонд підтримки підприємців.

Великою залишається роль бюджетного фінансування економіки, оскільки ринок інвестиційних ресурсів недостатньо сформований і існує гіпертрофована структура економіки, надмірна диференціація технічного рівня виробництва,

високий рівень монополізації, незамкнутість на внутрішній ринок виробничих циклів, а власних інвестиційних засобів підприємствам не вистачає. Для збільшення бюджетного інвестування необхідно реформувати структуру бюджетних витрат, зменшуючи при цьому витрати дотаційного характеру і збільшуючи фінансування інвестиційно-інноваційних програм. Для цього необхідно збільшити частку у Державному бюджеті України бюджету розвитку, основним завданням якого є саме фінансування державних інвестиційних проектів. Розширення бюджетного інвестування може супроводжуватися реформуванням системи оплати праці і насамперед збільшенням частки заробітної плати у витратах на виробництво продукції. Це можливо тільки за умови реалізації інноваційних проектів, упровадження яких підвищить продуктивність праці і стане основою для росту оплати праці. Збільшення заробітної плати дасть можливість відмовитися від багатьох соціальних програм і субсидій, що скоротить витрати бюджету з одночасним звільненням додаткових засобів на потреби структурної перебудови.

Важливим чинником активізації інвестиційних процесів є грошово-кредитна державна політика. Така політика впливає на інвестиційні умови, регулюючи грошовий обіг і роботу банківської системи, що мультиплікативно створює кошти. Національний банк залежно від стану економіки здійснює кредитну експансію або кредитну рестрикцію. Кредитна експансія проводиться в період економічного спаду для стимулювання економічного розвитку. Політика кредитної рестрикції проводиться з метою одержання інвестиційної активності. Подорожчання кредитних ресурсів примушує інвесторів вкладати кошти в найефективніші, прибуткові проекти.

Таким чином, удосконалення державного механізму регулювання і планування залучення інвестицій у виробничу сферу регіону має здійснюватися за рахунок досягнення економічного, науково-технічного і соціального розвитку суспільства; раціонального використання коштів на реалізацію інвестиційних проектів, підвищення ефективності інвестиційної державної підтримки у формі бюджетних кредитів та гарантій влади; зміни в законодавчих та нормативних актах, що регулюють інвестиційну діяльність в Україні.

Список літератури

1. Гальчинський А. С., Геєць В. М., Бабенко С. Г., Базиліук Я. Б., Буркинський Б. В. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004–2015 роки) „Шляхом Європейської інтеграції”. – Офіц. вид. – К. : ІВЦ Держкомстату України, 2004. – 416 с.
2. Закон України „Про інвестиційну діяльність” від 18 вересня 1991 р. № 1560–ХП // Голос України, 21.11.1991.
3. Закон України “Про систему оподаткування” від 25.06.1991 № 1251–ХІІ // Голос України, 09.08.1991.
4. Програма „Інвестиційний імідж України”, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2002 р. № 477–р // <http://zakon1.rada.gov.ua/>.
5. Гриньова В. М., Коюда В. О., Лепейко Т. І., Коюда О. П., Великий Ю. М. Інвестиційний менеджмент: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Харківський національний економічний ун-т. – 2. вид., доопрац. і доп. – Х.: ВД „Інжек”, 2005. – 664 с.

ДЕРЖАВНА ЖИТЛОВА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ПОДОЛАННЯ

Б. Лисенко,

*аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентові України*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Житлова проблема є однією з найгостріших соціально-економічних проблем в Україні. Нестабільність законодавства, недосконалість та непрозорість процедури прийняття органами місцевого самоврядування рішень про виділення земельних ділянок для будівництва житла; відсутність розвинутої інфраструктури іпотечного кредитування житлового будівництва; висока вартість житла, яка не відповідає реальним витратам на його будівництво, визначають *актуальність* даної теми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. В останні роки в Україні було проведено чимало наукових досліджень, в яких розглядалися окремі питання щодо житлових правовідносин, молодіжної житлової політики, права на житло тощо. Зазначені питання висвітлювались в роботах О. М. Коваленко [3], О. А. Карлова [2].

Для розроблення теми вихідними даними стали дослідження таких вчених, як А. Дронь, П. Єщенко [1], Г. І. Онищук [5], В. О. Омельчук [4].

Потрібно зазначити, що кожного року розлучається 500 тис. сімей, причиною чого є житлові умови. В 2002 р. на квартирному обліку для отримання житла перебувало понад 800 тис. сімей, а впродовж року його одержує лише 1 тис. сімей, отже актуальність проблеми житлового будівництва є більш ніж очевидною.

Тільки на перший погляд ці явища не мають конкретного економічного вирішення, проте втрати тут, у тому числі й фінансові, безсумнівні. Так, половина розлучених змінює місце роботи, що становить для держави збитки майже 50 млн. валового внутрішнього продукту. Виховання дітей у неповних сім'ях також спричиняє додаткові витрати держави. Це, передусім, виховання у дошкільних закладах, необхідність бюджетного фінансування, спрямованого на виплату соціальної допомоги тощо [6, с. 137].

Незважаючи на велику кількість наукових досліджень, потребують удосконалення, а подекуди і розробки механізми реалізації державної житлової політики та впровадження в практику задекларованих положень.

Формулювання мети (постановка завдання). Мета статті – наукове обґрунтування впровадження спеціальних регіональних фондів по будівництву соціального житла.

Предмет статті – механізми створення спеціальних регіональних фондів по будівництву соціального житла.

Об'єктом статті є державна житлова політика України.

Для досягнення поставленої мети були поставлені такі *завдання*:

проаналізувати нормативно-правову базу щодо регулювання державної житлової політики в Україні;

дослідити стан наукової літератури у сфері державної житлової політики України;

розглянути окремі механізми реалізації державної житлової політики в малих містах України.

Виклад основного матеріалу з обґрунтуванням отримання наукових результатів дослідження. Житлова проблема є однією із найгостріших соціально-економічних проблем в Україні. Середня забезпеченість населення житлом становить 20,1м² загальної площі на одну особу, що в два рази менше, ніж у розвинених країнах світу. У середньому одна із семи українських сімей (13% населення) живе у гуртожитках або тимчасово наймає квартиру.

В Україні налічується понад 100 тис. комунальних квартир, у яких іноді мешкають по дві або навіть по три сім'ї. Обсяги будівництва житла за останні роки зменшилися більш ніж у 2,5 рази, значно скоротили обсяги спорудження житла підприємства та організації, а також скоротилося кооперативне житлове будівництво (у 10–12 разів) [7, с. 82–83].

Істотні зміни відбулися у структурі введеного в експлуатацію житла та джерел фінансування його будівництва. Частка житлового будівництва за рахунок коштів населення досягла майже 57% його загального обсягу. Залишається нерозв'язаною проблема забезпечення житлом громадян, які потребують соціального захисту. Лише для пільговиків згідно з чинним законодавством необхідно побудувати близько 70 млн. м² житла.

Житлова політика держави спрямована на створення адаптованого до економічних умов України фінансово-кредитного механізму, спорудження та придбання житла для всіх верств населення, включаючи соціально незахищені. Обмеженість бюджетних коштів усіх рівнів вимагає залучення у житлове будівництво нетрадиційних джерел фінансування.

В умовах сучасних реалій головним механізмом упровадження житлової політики має бути забезпечення розширення платоспроможного попиту населення на житло як товар, зміни форм і методів фінансування будівництва, модернізації та капітального ремонту житла, приведення будівельного комплексу, інвестиційної та ринкової інфраструктури у відповідність до сучасних вимог ринкової економіки [7, с. 82–83].

Аналізуючи державну політику в галузі житлового будівництва, визначимо основні причини житлових проблем в Україні. До них належать: високі ціни на енергоносії; міграційні процеси (необхідність переселення людей з інших країн колишнього СРСР); техногенні катастрофи та стихійні лиха, які призводять до розвалу цілих регіонів [6, с. 138].

Досліджуючи проблеми у сфері житлового будівництва, основними залишаються:

нестабільність законодавства, відсутність надійної, прозорої системи гарантій і страхування інвестицій та захисту прав інвесторів, що здійснюють фінансування житлового будівництва;

недосконалість та непрозорість процедури прийняття органами місцевого самоврядування рішень про виділення земельних ділянок для будівництва житла;

відсутність розвинутої інфраструктури іпотечного кредитування житлового будівництва;

висока вартість житла, яка не відповідає реальним витратам на його будівництво;

недостатній рівень платоспроможності населення, що потребує поліпшення житлових умов;

обмежені кредитні ресурси, що виділяють комерційні банки для інвестування житлового будівництва;

відсутність бюджетного фінансування житлового будівництва.

Створення оптимального середовища для забезпечення життєдіяльності населення потребує вдосконалення системи управління розвитком житлового сектора економіки, який поки що в Україні продовжує деградувати [3].

Деякі науковці пропонують альтернативні шляхи розв'язання цієї проблеми:

бюджетні асигнування;

іпотечне кредитування;

використання житлових заощаджень самих забудовників.

З метою вирішення проблеми і досягнення цілей нової житлової політики України, забезпечення населення комфортабельними умовами для проживання необхідно перейти до нових фінансово-кредитних механізмів житлового будівництва, які вже давно використовуються в розвинених країнах, тобто реалізувати другий і третій альтернативні шляхи [6, с. 139].

Для впровадження житлових заощаджень необхідна дієва правова основа, а тому деякі дослідники вбачають нагальну потребу у прийнятті законодавчого акта, що регулюватиме питання заощадження громадян і кредитування будівництва житла. Слід зазначити також, що для цього необхідно створити спеціальний комерційний банк з контрольним пакетом акцій держави. Як свідчить зарубіжний досвід, більшості країн, де активно впроваджуються житлові заощадження, вдалося швидкими темпами призупинити кризові явища в економіці, активізувати інвестиційний процес, істотно вплинути на зміцнення національної грошової одиниці [6, с. 140].

У сучасних економічних умовах держава не може забезпечити безоплатним житлом усіх громадян. Тому житлову політику слід проводити з урахуванням ситуації, що склалася. На даному етапі швидкими темпами споруджується житло елітне, дороге, у той час як питома вага будівництва житла, розрахованого для безоплатного надання громадянам, які не мають можливості самостійно вирішити житлову проблему, досить незначна.

Деякі дослідники у своїй роботі пропонують впровадження в Україні нових перспективних фінансово-кредитних систем інвестування житлового будівництва, що є невідкладним завданням внутрішньої політики. Це системи, що ґрунтуються на принципах іпотечного кредитування, будівельних заощаджень, створення та використання спеціалізованих недержавних пенсійних фондів, основним джерелом надходжень до яких мають стати кошти населення, а також кредитування житлового будівництва за рахунок позабюджетних позик. Такі параметри покладено в основу формування і реалізації нової фінансово-економічної політики з урахуванням сучасної суспільно-економічної ситуації в країні [5].

Теоретично обґрунтовано, що Україна відійшла від принципів державної монополії розподілу житла, але сучасна складна економічна ситуація не сприяє створенню необхідних умов для формування ринкових відносин у житловому господарстві і лише окремі елементи системи починають реформуватись, але для їх розвитку відсутня як нормативно-правова, так і науково-методична база [2].

З урахуванням ситуації, яка склалася на вітчизняному ринку житла, можна визначити дві проблеми, важливі для формування шляхів удосконалення житлової політики:

1) недостатнє введення в експлуатацію нового житла та знос наявного житлового фонду;

2) зменшення доступності житла.

Потреба в значному обсязі капіталу для виходу на ринок нерухомості та тривалий період його обороту не дозволяють фінансувати будівництво і придбання об'єктів нерухомості з поточних доходів й потребують заощаджень, які виступають джерелом інвестицій. Тому витрати на придбання житла включаються не в кінцеві споживчі витрати домогосподарств, а виступають у складі валових приватних внутрішніх інвестицій. Фінансування об'єктів споживчої нерухомості створює соціальний ефект, який може розглядатися як один із результатів інвестиційного процесу [1, с. 4–13].

Державі необхідно запровадити режим особливого оподаткування суб'єктів фінансування і будівництва житла, а також задіяти механізм іпотеки. Розширення масштабів житлового будівництва дозволить країні розв'язати низку соціально-економічних проблем, у тому числі:

підвищити якість житла громадян шляхом забезпечення їх гідним житлом;

активізувати попит на житло з боку населення за рахунок збільшення платоспроможного попиту;

прискорити зростання будівельного виробництва і пов'язаних з ним галузей економіки, збільшити податкові надходження до бюджету;

пожвавити інвестиційний процес;

покращити зайнятість населення;

залучити позабюджетні кошти для забезпечення житлового будівництва.

Велике значення ринку житла в економіці держави, а також у житті її громадян, значний обіг грошових коштів на цьому ринку свідчать про те, що необхідно приділяти значну увагу цій проблемі з боку органів влади з метою планомірного виведення ринку житла зі стану занепаду [4, с. 188].

Як вагомий інструмент упровадження житлової політики пропонується використати досвід іпотечного кредитування розвинених країн світу, зокрема США та Канади [7, с. 86]. Індустрія житлового будівництва в Канаді є однією з важливих частин національної економіки. Основним фінансовим інститутом, що представляє уряд у сфері житла, є Канадська корпорація з іпотеки та житлового будівництва (СМНС – Canada Mortgage and Housing Corporation, далі СМНС).

У США іпотечне кредитування представлено двома фінансовими інститутами: Федеральною національною іпотечною асоціацією – Federal National Mortgage Association (Fannie Mae) і Національною іпотечною асоціацією уряду США – Government National Mortgage Association (Ginnie Mae), основними завданнями яких

є: забезпечувати стабільність на вторинному іпотечному ринку; оптимально відповідати потребам ринку приватного капіталу; допомагати вторинному іпотечному ринку шляхом житлового кредитування та страхування кредитів; сприяти переходу грошових потоків з ринку цінних паперів на ринок іпотечних кредитів [7, с. 87].

У Німеччині існує три основні способи фінансування будівництва житла: амортизаційна іпотека; страхова іпотека; будівельно-ощадна угода. Кожен з них має свої переваги і недоліки залежно від матеріального стану позичальника, конкретної ситуації на ринку іпотечних кредитів і мети використання житла, що купується [7, с. 94].

Житловий сектор можна віднести до надійного індикатора успішності державної економічної політики, причому навіть більш наочно, ніж інші галузі економіки і соціальної сфери. Чим нижчий добробут населення, тим гострішим є житлове питання в усьому спектрі соціальних проблем [6, с. 138].

Тому відповідно до викладеного вище матеріалу для організації будівництва масового (доступного, соціального) житла ми пропонуємо створювати спеціальні регіональні фонди під егідою місцевих державних адміністрацій, які, у свою чергу:

1. Акумуляватимуть на своїх рахунках необхідні грошові ресурси: асигнування із місцевих бюджетів; відповідну частину субсидій із державного бюджету; кошти, які надходять від продажу частини квартир тим, хто в змозі їх придбати; орендну плату за користування соціальним житлом; кошти інвесторів.
2. Виступатимуть замовниками і власниками розроблених спеціальних проектів повторного застосування для будівництва масового житла.
3. Фінансуватимуть розроблення проектів детального планування мікрорайонів з відповідною інфраструктурою і обсяги первинного обслуговування.
4. Залучатимуть кошти (засоби) інвесторів для фінансування об'єктів обслуговування.
5. Визначатимуть порядок і черговість надання соціального житла.
6. Виконуватимуть інші функції, необхідні для здійснення їх завдань.

Зазначені фонди будуть не тільки замовниками, але й власниками розроблених спеціальних проектів повторного (подвійного) застосування для будівництва масового житла, в яких будуть враховані споживчі якості житла, що відображають рівень його комфортності, упорядженості, технічного стану, місце розташування тощо, і які надають змогу задовольняти встановлені або передбачувані потреби споживача.

Таким чином, фонди у ролі замовника здійснюватимуть оплату роботи будівельників по зведенню мікрорайонів з відповідною інфраструктурою.

При зведенні масового житла за прозорими схемами, на наш погляд, можна розраховувати на фінансову підтримку іноземних, головним чином, європейських фондів та організацій, які зацікавлені у стабілізації соціальної ситуації в Україні. Для розв'язання вищезазначених проблем має бути спрямована й система державного управління, надаючи цьому сектору економіки визначені бюджетні асигнування, оскільки населення позбавлене необхідних умов проживання.

Висновки з даного дослідження. Реалізувати нову житлову політику у повному обсязі неможливо без попереднього реформування системи заробітної плати, створення сприятливих умов для зацікавленості населення у використанні своїх доходів і заощаджень на будівництво нового житла.

На шляху до реалізації даної політики в державі необхідно прийняти цілу низку законодавчо-нормативних актів, особливо в питаннях фінансування житлового будівництва та прийняття нормативних актів (рішень), які мають право претендувати на соціальне житло. Необхідно провести ґрунтовний аналіз законопроектів з питань житлової політики, програми забезпечення населення соціальним житлом. Особливої уваги потребують питання бюджетного фінансування та розвиток іпотечного кредитування у сфері житлового будівництва.

Держава повинна поживити залучення інвестицій на будівництво соціального житла та активізувати попит з боку населення за рахунок збільшення платоспроможного попиту. Політика у сфері соціального житла також вимагає ґрунтового аналізу та моніторингу.

Світовий досвід свідчить, що відсутність належного нормативного забезпечення у даній сфері може спричинити серйозні зловживання на цьому ринку та знецінити його інвестиційну привабливість.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Надалі доцільно розглянути фінансові та організаційні аспекти програмного забезпечення соціальним (муніципальним) житлом та проаналізувати розвиток програмного забезпечення житлом малозабезпечених верств населення України.

Список літератури

1. Дронь А., Єщенко П. Ринок житла в Україні: перспективи і проблеми розвитку // Економіка України. – 1997. – № 7. – С. 4–13.
2. Карлова О. А. Удосконалення соціально-ринкової житлової політики (інтегрально-гедоністичний підхід): Автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.10.01 / Харк. держ. акад. міськ. госп-ва. – Х., 1998. – 16 с.
3. Коваленко О. М. Організаційно-економічні механізми регулювання процесу відтворення житла в умовах ринкових трансформацій: Автореф. дис... канд. екон. наук: 08.02.03 / НАН України. Ін-т екон. прогнозування. – К., 2001. – 17 с.
4. Омельчук В. О. Ринок житла та його використання в ДЖП // Актуальні проблеми державного управління: Науковий збірник. – Х.: УАДУ ХФ, 2001. – 2(10). – 264 с.
5. Онищук Г. І. Міський комплекс України: теорія та практика розвитку: Автореф. дис. ... д-ра екон. наук: 08.10.01 / НАН України. РВПС України. – К., 2002. – 38 с.
6. Пилипчик І., Ведусь С. Державна житлова політика // Розробка державної політики. Аналітичні записки / Укл. О. І. Кілієвич. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 240 с.
7. Рогак О. Досвід і роль фінансових посередників у державній політиці житлового будівництва // Аналітичні записки з розробки напрямків державної житлової політики / Укл. В. С. Романов, О. І. Кілієвич. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 263 с.

ФОРМУВАННЯ ПОНЯТТЯ "ДОВІРА" В МОДЕЛЯХ ЕКОНОМІКИ (НА ПРИКЛАДІ СТРОКОВИХ БАНКІВСЬКИХ ДЕПОЗИТІВ)

*Ю. Махнарилов,
аспірант КНУТД*

Постановка проблеми. Феномен довіри в економічних відносинах не тільки активно обговорюється в публікаціях економічного спрямування [1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 10] та стає предметом спеціальних досліджень [11], а й використовується як індикатор економічних процесів деякими комерційними структурами та дослідними установами [7]. Та поняття "довіра" в економічній науці все ще залишається скоріше узагальнюючою назвою для малознаних феноменів, що використовується як аналог порівнюваних визначень. Для інструментального вживання в наукових моделях будь-яке поняття має набути змісту, обмеженого зв'язками взаємодії та взаємообумовленості з іншими поняттями у відображенні конкретного фрагмента дійсності.

Виникаючи у спілкуванні людей, довіра впливає на перебіг взаємодії суб'єктів у всіх царинах практичної діяльності, особливо тих, що пов'язані із передачею контролю над життєво важливими об'єктами власності від одного суб'єкта іншому, тобто саме таких, що переважають у господарських відносинах. Суттєва відмінність змістовного наповнення відносин між економічними суб'єктами різного рівня та в різних галузях економіки дозволяє прогнозувати як наявність спільного, так і особливого у феномені довіри, що виникає в окремих соціально-економічних контекстах. Зважаючи на цей висновок, вибір як об'єкта аналізу відносин, що виникають між фізичними особами та банками з приводу строкових зобов'язань, дозволить сформулювати як загальні, так і особливі властивості, характеристики і ознаки феномену довіри, що, в свою чергу, дозволить вивчати його прояви в інших сферах економічної діяльності.

Аналіз попередніх досліджень та виділення раніше невирішених завдань. Феномен довіри в соціально-економічних процесах засвідчено в роботах багатьох науковців. Посилання на частину з цих свідчень наведено вище. Аналіз змісту зазначених робіт дозволяє зробити такі висновки.

По-перше, у поглядах багатьох авторів, які досліджують тему "Довіра в економічних процесах", спостерігається прагнення пов'язати між собою феномен довіри між економічними агентами (різного рівня з державними інституціями включно) з показниками ефективності господарювання (так само від мікро- до макроекономічного рівня). Відповідно дослідники йдуть звичайним для науковців шляхом формулювання змісту досліджуваного явища у вигляді визначень на кшталт "феномен – це ...", пошуку категорій аналізу феномену з метою пізнання його природи, прогнозування умов існування феномену, пропозицій щодо впливу феномену на інші значущі феномени в межах наукових моделей. Всі автори погоджуються у тому, що феномен довіри виникає у відносинах. Найбільш узагальнено це переконання висловили російські вчені І. О. Ніколаєв, С. В. Єфімов,

О. В. Марушкіна, які зазначили важливість довірчих відносин між усіма суб'єктами ринку: населенням, бізнесом, владою [7, с. 8]. У роботах інших вчених ці загальні групи суб'єктів ринку уточнюються як споживачі, покупці та продавці продукції, підприємства (фірми), центральний банк, комерційні банки, податкова адміністрація, прокуратура, законодавчі органи тощо [2, 3, 5, 6, 7, 10].

Друге, що привертає увагу, – це конструкти, використовувані дослідниками для наповнення змісту поняття "довіра людини" (як суб'єкта господарювання, економічного агента тощо). Серед цих конструктів: минулий досвід [2, 5], очікування чужих дій та інфляційні очікування [5, 10], впевненість [2, 3, 5], ймовірнісні розрахунки і передбачення [2, 6], ризик [2, 5], загальнолюдські цінності та соціально-економічні цінності [5, 6], дія та поведінка [3, 5], чесна поведінка [3, 5, 10]. Всі ці конструкти пов'язані з діями людини: або з їх плануванням, або з передбаченням результатів, або з виконанням та особливостями виконання. Тобто навмисно чи ненавмисно, але неявно науковці пропонують критерієм інтерпретації феномена довіри модель поведінки людини. Впевненості в цьому припущенні додають пропозиції науковців щодо заходів з формування довіри економічних агентів один до одного. Основне спрямування цих заходів – запевнити суб'єктів економічної діяльності (приватних осіб чи підприємства, якими керують такі ж приватні особи) в безпеці цієї діяльності як з боку партнерів по бізнесу, так і з боку державних інституцій. Загроза небезпеки зачіпає базові потреби людини і тому кожна нова гарантія безпеки з тих, що пропонуються [2, 3, 5, 6], підвищує рівень довіри до умов економічної діяльності, а, звідси, до партнерів по бізнесу і державних інституцій. Тобто пропоновані заходи впливають на прийняття рішень приватними особами в економічній сфері, і це є третім зауваженням про феномен довіри в економіці.

Кінцеве узагальнення змісту всіх трьох зауважень (довіра з'являється у взаємовідносинах людей, довіра безпосередньо пов'язана з поведінкою людини, довіра присутня у процесі прийняття рішень людиною) дозволяє погодитись з Б. Мільнером, який заявляє: "Механізм довіри в економіці... базується на психології довіри кожного індивідуума і групи людей, що викликає необхідність більш повного пізнання природи довіри як психологічної категорії" [6, с. 31]. В психологічній науці феномен довіри досліджували багато вчених. Узагальнення психологічних моделей довіри зробила Т. П. Скрипкіна [9]. Їй вдалося встановити, що довіра є здатністю людини надавати властивості безпеки і ситуативної корисності діям інших людей [9, с. 85]. Довіра, за Т. П. Скрипкіною, характеризується вибірковістю та парціальністю, оскільки в кожній конкретній ситуації дії інших людей мають різну міру значущості (корисності), а отже, потребують і різної міри довіри [9, с. 93]. Тобто психологічна модель довіри дозволяє зробити таке припущення: довіра у відносинах між людьми виникає, якщо обидві людини, або хоча б одна з них, вважає ці відносини важливими та безпечними для себе. В даному випадку важливість визначено людською потребою, реалізацію якої суб'єкт пов'язує з діями іншої людини. Тобто в контексті відносин двох людей можна говорити про спроможність, компетентність одного суб'єкта задовольнити потребу іншого. Таким чином, довіра у відносинах

між людьми, до яких належать і відносини економічних агентів¹, проявляється як компетентність: професійна та моральна.

Вивчення відносин, що виникають між банками та фізичними особами (потенційними вкладниками грошей), дає підстави науковцям вважати, що на формування довіри до строкових депозитів найбільше можуть впливати власний досвід, поради експертів-фахівців, засоби масової інформації, думки друзів та знайомих [1, 4]. Тобто, ці фактори формують оцінки людей щодо безпечності та вигідності строкових депозитів. Роль та значення кожного з цих факторів у феномені довіри вимагають окремого дослідження, хоча здебільшого залишаються поза увагою економістів. *Метою* даної статті є оцінка одного з факторів формування довіри потенційних вкладників до строкових банківських депозитів: інформаційних повідомлень засобів масової інформації.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж оцінювати вплив засобів масової інформації на фізичних осіб (потенційних клієнтів банків), необхідно вирішити такі завдання:

- 1) з переліку існуючих ЗМІ виділити такі, що користуються найбільшою увагою фізичних осіб як споживачів інформації;
- 2) визначити період часу, за який проводиться обстеження ЗМІ;
- 3) провести моніторинг повідомлень ЗМІ стосовно суспільних подій, що можуть вплинути на результати роботи банківського сектору економіки, та узагальнити сукупність подій за спільними ознаками у групи;
- 4) обрати показники, що найбільш адекватно відображають зміни у банківських зобов'язаннях перед фізичними особами.

Встановивши наявність або відсутність зв'язку між подіями, що впливають на банківський сектор економіки, та обраними показниками банківських зобов'язань, можна оцінити вплив ЗМІ на формування довіри до банків.

Спираючись на дані дослідних компаній TNS Ukraine (www.tns-global.com.ua) та Gfk Ukraine (www.gfk.ua), було визначено три телеканали, за електронними архівами яких проводився моніторинг повідомлень: "Інтер", "1+1" та "ICTV". Повідомлення, пов'язані з банківським сектором, з'являються як у новинах, так і в спеціальних передачах. Оскільки найбільш популярними серед глядачів є новини, було обрано для проведення моніторингу такі телепрограми: "Подробиці" (на "Інтері"), "Новини ТСН" (на "1+1") та "Факти" (на "ICTV").

Період часу, за який проводилося обстеження масиву новин, був обмежений початком ведення електронних архівів теленовін: від найстарішого архіву "1+1", який започатковано в 2000 році.

Аудиторії телепрограм "Подробиці", "Новини ТСН" та "Факти" хоч і великі, але не охоплюють не лише всього населення України у віці після 18 років (коли частина суб'єктів розпочинає заробляти гроші та, відповідно, отримує можливість їх заощаджувати), але й усіх вкладників банків. Очевидно, що інший фактор впливає на формування довіри до банків і є шляхом отримання інформації про впливові події – це відомості, отримані від родичів та знайомих людей. Завдяки наявності

¹ За економічними агентами в будь-якій їх формі (фізичні особи, юридичні особи, домашні господарства, підприємства тощо) завжди знаходимо конкретних людей.

такої мережі передачі інформації можна з високим рівнем вірогідності прогнозувати поширення даних про впливові події серед переважної більшості зацікавлених осіб. Схожий висновок знаходимо й у інших дослідників [1, 4].

Пошук подій у потоці новин провадився за ключовим словом "банк". Надалі розглядався зміст конкретних повідомлень, знайдених за ключовим словом, на відповідність суті завдання пошуку впливових подій. Далі складався список подій, поділений за групами. Якщо одна і та сама подія висвітлювалась одночасно чи майже одночасно у всіх трьох телепрограмах ("Подобиці", "Новини ТСН" та "Факти"), то вона заносилась до списку подій лише один раз. Тобто не враховувалась різниця контекстів подачі інформації та конотативне забарвлення цих повідомлень у трьох зазначених телепрограмах. Враховувалась лише та змістовна частина інформаційного повідомлення, яка б могла однозначно трактуватися всіма реципієнтами, як небезпечна для відносин "вкладник–банк". Серед визначених у моніторингу груп повідомлень (заяви перших осіб держави про можливе банкрутство банківської системи; знецінення гривні; знецінення долара; втрата заощаджень в Ощадбанку на початку 1990-х років тощо) найбільше вплинули на довіру вкладників повідомлення, по-перше, заяв перших осіб держави про можливе банкрутство банківської системи, і, по-друге, зміни політичних еліт унаслідок парламентських та президентських виборів¹. За досліджений період часу, з 2000 по 2007 роки, перша особа держави лише один раз заявила про можливу руйнацію банківської системи України². Наслідками цього повідомлення на центральних телеканалах були спроби вкладників повернути свої гроші з банківських рахунків. Темпи приросту депозитів у період з липня 2004 р. по квітень 2005 р., розраховані за даними Національного банку України³, наведено в табл. 1.

За даними, наведеними в табл. 1, стає очевидним, що в листопаді 2004 р. обсяг строкових депозитів значно зменшився (на 3,7%). Оскільки керівництво Національного банку України ввело мораторій на вилучення строкових депозитних коштів, уже в грудні 2004 р. від'ємний темп приросту строкових депозитів становив 0,5%, а в січні 2005 р. додатній приріст строкових зобов'язань поновлюється. Населення країни набуває нового досвіду про рівень безпеки банківської системи і розуміє: не завжди заяви перших осіб про руйнацію банківської системи стають

¹ Очевидно, причиною впливу такого типу повідомлень є досвід населення України: разом із розпадом Радянського Союзу (політичні зміни) переважна більшість вкладників колишнього Ощадбанку СРСР фактично втратили свої заощадження. Це досі впливає на довіру вкладників і підтверджує висновок про вибірковість та парціальність довіри. Навіть на поточну дату структура зобов'язань Ощадбанку України перед фізичними особами (68% депозитів до запитання та 32% строкових депозитів) суттєво відрізняється від структури цих зобов'язань по банківській системі в цілому (22% та 78%) або по першій двадцятці банків України (25% та 75%).

² Президент України Л. Д. Кучма 29 січня 2004 року на зустрічі з головами обласних адміністрацій східних регіонів України та керівником Ради Міністрів Криму сказав: "Ще кілька днів і фінансова система взагалі може розпуститися як картковий будинок" (цит. за матеріалами архіву новин програми "Подобиці ТВ" телеканалу "Інтер" від 29 листопада 2004 року).

³ "Бюлетень Національного банку України" щомісячно публікує грошово-кредитну та банківську статистику.

реальністю. Набутий досвід вкладників та потенційних вкладників грошових коштів у банках підвищує рівень довіри до банківської системи в цілому.

Таблиця 1

Темпи приросту депозитів фізичних осіб (на кінець періоду), %

Місяць та рік	Темпи приросту строкових депозитів
Липень 2004	3,55
Серпень 2004	4,01
Вересень 2004	3,08
Жовтень 2004	2,59
Листопад 2004	1,19
Грудень 2004	-3,72
Січень 2005	-0,49
Лютий 2005	6,14
Березень 2005	7,19
Квітень 2005	4,81

Наступним було завдання оцінити зв'язок між небезпечною подією (повідомлення про можливу руйнацію банківської системи) та показником зміни обсягу строкових депозитів (темпом приросту). Необхідно було знайти математичне відображення інформаційного повідомлення. Рівень впливовості новин, що отримують суб'єкти із засобів масової інформації, дуже відрізняється. Одні новини впливають на уявлення людей більшою мірою, а тому призводять до активних дій великої кількості суб'єктів, інші новини майже не впливають на поведінку людини. Новини також різняться змістом впливу, тобто їм притаманні вибірковість та парціальність. Усі ці міркування дозволили зробити припущення про можливість: а) поділу інформаційних повідомлень на групи; б) розглядати кожну групу повідомлень окремо від іншої. В такому випадку для математичного відображення події можна застосувати дихотомічну шкалу, в якій "0" буде означати відсутність події (новини, повідомлення), а "1" – настання події. У випадку такої події, як повідомлення заяви першої особи країни про можливу руйнацію банківської системи, на дихотомічній шкалі будуть майже всі "0" та одна "1". Оцінити силу та напрямок зв'язку між двома змінними – темпом приросту строкових депозитів та інформаційним повідомленням – можна за допомогою коефіцієнта кореляції. Оскільки змінні (ряд темпів приросту та ряд подій) належать до різних шкал (шкали відношення та дихотомічної шкали), використовується точково-бісеріальний коефіцієнт кореляції. Для розрахунку взято десять спостережень: за період з липня 2004 р. по квітень 2005 р. Приблизно на середину цього періоду припадає впливове інформаційне повідомлення. В результаті встановлено значення коефіцієнта кореляції, яке дорівнює 0,72 та свідчить про наявність значущого зв'язку між двома змінними.

Висновки. Феномен довіри вкладників до строкових банківських депозитів, досліджений у зв'язках з об'єктами та процесами дійсності, наповнюється змістом та набуває значення поняття. І, крім спільних характеристик, притаманних довірі як

психологічному, соціологічному і загальноекономічному поняттю, отримує під час вивчення феномену нові характеристики відповідно до контексту відносин між банками та фізичними особами, які є вкладниками або потенційними вкладниками грошей на строкові депозитні рахунки. Зокрема, такими специфічними характеристиками є:

1) зв'язок між уявленнями суб'єктів про безпеку банків як установ заощадження грошей та показниками зміни обсягу строкових депозитів у банківській системі в цілому та методи дослідження цього зв'язку;

2) значення засобів масової інформації для формування ставлення потенційних вкладників до банків;

3) очікування потенційними вкладниками негативного впливу на банківську систему внаслідок зміни політичних еліт.

Перспективи наступних досліджень. Зрозуміло, що зміст поняття "довіра вкладників до строкових банківських депозитів" не вичерпується характеристиками, дослідженими в цій статті. По-перше, оскільки уявлення суб'єктів про професійність та безпеку банківської системи є вибірковими та парціальними, виникає необхідність дослідження довіри потенційних вкладників до окремих банків. По-друге, очевидно, що, незважаючи на банкрутство окремих банків, більшість банківських установ успішно працюють, отже, виникає необхідність оцінки стійкості уявлень суб'єктів про безпеку та професійність банківської системи та побудови моделі формування та зміни таких уявлень. По-третє, необхідна грошова оцінка впливу зміни довіри потенційних вкладників до банків на обсяги залучення банками грошових коштів фізичних осіб.

Список літератури

1. Богданова Е. В. Структура доверия в отношениях "клиент-банк" // Журнал социологии и социальной антропологии. – 2005. – № 1. – С. 86–96.
2. Дюфло Р. Держава, банк, громадянин: Довіра – ключовий чинник інвестування та зростання // Тенденції української економіки. – 1999. – № 9. – С. 50–55.
3. Корнаи Я. Честность и доверие в переходной экономике // Вопросы экономики. – 2003. – № 9. – С. 4–17.
4. Кузина О. Е. Формирование доверия в массовом инвестиционном поведении // Социологический журнал. – 1999. – № 1/2. – С. 171–181.
5. Лагутін В. Д., Кричевська Т. О. Монетарна політика в трансформаційній економіці: довіра, стратегія, механізми реалізації. – К.: КНТЕУ, 2004. – 268 с.
6. Мильнер Б. Фактор доверия при проведении экономических реформ // Вопросы экономики. – 1998. – № 4. – С. 27–38.
7. Николаев И. А., Ефимов С. В., Марушкина Е. В. Доверие как экономическая категория: Аналитический доклад. – М.: Аудиторско-консалтинговая компания «ФБК», 2005. – 35 с.
8. Савлук М. Довіра населення як чинник ефективної банківської діяльності // Вісник НБУ. – 2003. – № 8. – С. 8–10.
9. Скрипкина Т. П. Психология доверия. – М.: Издательский центр "Академия", 2000. – 264 с.

10. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию. – М.: ООО "Издательство АСТ": ЗАО НПП "Ермак", 2004. – 730 с.

11. Creating Social Trust in Post-Socialist Transition. – N.Y.: Palgrave Macmillan, 2004. – 272 p.

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ФОНДОВИХ БІРЖ В УКРАЇНІ: СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

В. Гмиря,

*аспірант кафедри економічної теорії та історії економіки Національної академії
державного управління при Президентові України*

Перехід держави до ринкових відносин привів до виникнення і поступового становлення різних видів біржової діяльності. Формування біржового ринку в Україні стимулює розвиток економіки в цілому, забезпечуючи входження держави до системи міжнародних економічних відносин. Тому розвиток державного регулювання біржової діяльності у сфері становлення фондових бірж необхідний для подальшої реалізації міжнародних відносин держави.

Діяльність бірж відіграє важливу роль у системі ринкових відносин у розвинутих країнах, оскільки вона виконує низку важливих функцій: регуляція попиту і пропозиції, встановлення та прогнозування ринкових цін, трансформація ризиків, капіталів. В умовах здійснення суспільно-економічних перетворень в Україні значна увага має приділятися розвитку біржової діяльності як одній з необхідних умов формування розвинутого ринку. Ступінь розвитку біржової діяльності у цьому аспекті може розглядатись як один з індикаторів завершеності трансформаційних процесів в економіці України. Сучасний стан біржової діяльності в Україні свідчить про нерозвиненість цього сегмента вітчизняної економіки.

Після здобуття незалежності перед державою постала досить серйозна проблема щодо нормативно-правового забезпечення розвитку країни, адже законодавство, яке залишилось у спадок від Радянського Союзу, не давало змоги забезпечити розвиток молодій країні в умовах ринкової економіки. Нормативно-правова база по регулюванню біржової діяльності була відсутньою, тому що у Радянському Союзі таких суб'єктів господарювання, як біржі, не було. Тому для України постало важливе питання щодо створення законодавчої бази для розвитку біржової діяльності як потужного чинника розвитку моделі ринкової економіки та проведення комплексних реформ.

Мета статті – розкрити проблеми становлення та розвитку державного регулювання біржового процесу в Україні.

Предметом статті є процеси становлення і розвитку фондової біржі в Україні.

Об'єктом статті є фондові біржі України.

Теоретичним висвітленням питань функціонування та розвитку фондового та біржового ринку в Україні займаються дослідники О. Сохацька [10], А. Яценюк [11], О. Кірієнко [3], І. Бондарчук [2], М. Назарчук [7].

Проблеми регулювання та становлення фондових бірж у своїх працях розкривають М. Назарчук, Л. Карпенко [5], Г. Курбацький [6], В. Оскольський [8], О. Мозговий [4], В. Білошапка [1], О. Скопич [12].

Вітчизняні вчені, досліджуючи окремі біржові ринки, торкаються проблем правового регулювання біржової торгівлі [3, с. 13–19]. Незважаючи на існуючі наукові доробки окремих аспектів становлення біржової діяльності в Україні, недостатньо дослідженою залишається проблема державного регулювання забезпечення процесів діяльності фондових бірж та їх роль у становленні фінансової системи держави.

У наукових роботах значну увагу приділено характеристиці чинників ефективності біржових операцій з цінними паперами, але недостатньо висвітлене питання щодо вдосконалення функціонування фондової біржі в системі.

Дослідження проблеми впливу вітчизняного законодавства на розвиток біржової діяльності зараз є досить актуальним. Разом з тим немає комплексних досліджень, які б торкались вивчення залежності ефективності діяльності фондових бірж в країні від державної політики в цій сфері і майже зовсім відсутні конкретні заходи з боку державних органів щодо активізації торгівлі на фондовому ринку в цілому та окремих його сегментів.

Вагомим механізмом розвитку процесів біржової діяльності в Україні залишається регулювання торгових процесів з цінними паперами на біржовому полі з боку держави.

Насамперед, треба розуміти механізм функціонування біржі. Фондова біржа являє собою організований ринок, на якому власники цінних паперів здійснюють операції купівлі-продажу через посередників-членів біржі. В умовах ринкової економіки біржова діяльність є цілком природним явищем, а сама біржа без перебільшень виступає одним із головних осередків фінансових трансакцій в країні [1].

Відомо, що країни з розвинутою ринковою економікою приділяють велику увагу біржовим процесам як способу регулювання виробничої політики в економіці. Досвід країн ринкової економіки свідчить про досить тісну взаємодію держави і ринкової системи взагалі та в регулюванні біржової діяльності зокрема. В Україні на цей час вже склалася певна система регулювання біржової діяльності, хоча вона поки що далека від досконалості порівняно з розвиненими країнами, які напрацьовували досвід у цьому напрямі століттями. А наша країна створювала цю систему лише півтора десятка років і для такого періоду це досить непоганий результат.

Державне регулювання біржової діяльності здійснюється за допомогою правових, економічних і соціальних засобів. Розроблення державою нормативних актів, положень, заходів, що безпосередньо впливають на діяльність суб'єктів біржової торгівлі, належить до прямого державного регулювання біржової діяльності. У рамках прямого державного регулювання прийняття законів і документів законодавчого характеру є основним інструментом регулювання економічних умов діяльності бірж. У процесі такої взаємодії на державу покладені обов'язки забезпечення біржової торгівлі законодавчою базою, що дає змогу

відпрацювати і встановити єдині правила для всіх суб'єктів, які беруть участь в економічному процесі [3, с. 13–19].

Для нормального функціонування поля діяльності фондових бірж державі необхідно сформувати прозорий ринок, але він можливий лише за умови наявності повної і достовірної інформації про об'єкти інвестування та ситуацію на ньому в режимі реального часу. Проте зараз такої інформації не мають ні емітенти, ні інвестори, ні органи, які здійснюють контроль за операціями на фондовому ринку [11, с. 8]. Тому поле діяльності фондових бірж має неефективний розвиток торговельних процесів у державі, що в свою чергу уповільнює розвиток фінансової системи та економіки та зменшує біржовий обіг в цілому.

З огляду на зарубіжний досвід існування в державі фондової біржі або єдиної системи об'єднання бірж (Франція, Німеччина) сприяє більш широкому розумінню конкуренції. Адже на єдиній біржі зіставлення високого попиту і пропозиції на купівлю-продаж цінних паперів дає змогу визначити їх реальну ринкову ціну й усуває диктат ціни з боку одного продавця.

Тому основним інститутом ринку цінних паперів була і залишається фондова біржа. Хоча у багатьох країнах на ринку позичкових капіталів зберігається і позабіржова торгівля цінними паперами, провідна роль фондових бірж утримується упродовж століть, зумовлюється універсальністю механізму біржової торгівлі. Жодна держава зі сталою ринковою економікою не відмовилась від фондової біржі як застарілого інституту. Навпаки, триває процес укрупнення бірж, централізації біржової торгівлі [8, с. 4].

В українській біржовій системі складається інша ситуація, розчленованість і без того дуже вузького біржового сегмента організованого ринку цінних паперів ще більше загострює ситуацію, ніяк не сприяючи залученню на фондові біржі емітентів, інвесторів і операторів ринку. Більш того вона перешкоджає залученню інвестицій, необхідних для розвитку самих фондових бірж [5, с. 36].

Можна стверджувати, що Українська держава в особі органів упродовж тривалого часу не зрозуміла ролі та значення для економіки держави повноцінного, розвинутого ринку цінних паперів і його організованого сегмента (насамперед, фондових бірж), які не тільки в розвинутих, але й у багатьох східноєвропейських країнах з перехідною економікою (Польщі, Угорщині, Росії та Казахстані) є провідною ланкою всього ринку цінних паперів [5, с. 39].

Фондові біржі мають визначальне значення для економіки, оскільки замінюють громіздку, витратну і неефективну ієрархічну, вертикальну систему галузевого перерозподілу фінансових ресурсів. Вона є постійно діючим регульованим ринком цінних паперів, який створює можливості для мобілізації фінансових ресурсів та їх використання при довгостроковому інвестуванні виробництва, державних програм і боргу [12, с. 367].

В сучасних умовах на фондовому ринку функціонують шість бірж: Українська фондова (п'ять філій), Київська міжнародна фондова, Донецька фондова, фондова секція Української міжбанківської валютної біржі та їх відділення, Придніпровська фондова біржа, Кримська фондова біржа та Перша фондова торговельна система. Більшість операцій з цінними паперами здійснюється через Українську фондову біржу та Першу фондову торговельну систему [2, с. 178].

Для аналізу активності Української фондової біржі [13] пропонується розглянути таблицю 1.

Таблиця 1

Аналітичний огляд діяльності Української фондової біржі за 2002–2005 рр.

№	Біржові процеси	2002 рік	2003 рік	2004 рік	2005 рік
1	Біржовий обіг (млн грн)	16,9	40,8	1000,5	780,6
2	Середньоміс. обсяг торгівлі (млн грн)	1,4	3,4	125	65

З огляду аналітичної діяльності Українська фондова біржа є активним учасником приватизаційних процесів, здійснення в державі економічних реформ та становлення ринкових перетворень, особливо виходячи з даних таблиці 2.

Міжнародні зв'язки Української фондової біржі сприяють як розвитку національного ринку, так і його інтеграції у світовий фінансовий простір, забезпечують підтримку зв'язків з Товариством французьких бірж, Товариством сприяння розвитку бірж і фінансових ринків у Центральній та Східній Європі (Німеччина). Поглиблюється співробітництво з Франкфурдською, Стамбульською, Московською, Киргизькою, Корейською фондовими біржами, біржами постсоціалістичних держав [8, с. 6].

Таблиця 2

Аналітичний огляд діяльності Української фондової біржі

№	Біржові процеси	За 1-й квартал 2006 року	За 1-й квартал 2007 року	За 1-ше півріччя 2006 року	За 1-ше півріччя 2007 року
1	Біржовий обіг (млн грн.)	27,9	48,8	43,25	55,67
2	Середньоміс. обсяг торгівлі (млн грн)	9,3	16,3	7,21	9,28

На сучасному етапі фондові біржі України проходять випробовування фінансовими ускладненнями, тому викликає підвищений інтерес досвід Німеччини, де біржі перебувають під опікою і контролем держави. В цілому необхідно орієнтуватись на створення більш організованого ринку і надати можливість біржам самим відібрати ефективні для них функції [4]. Недосконалість торговельного поля фондової біржі в Україні зумовлена низькими обсягами торговельної активності, що зумовлює з боку держави залучення в біржові процеси іноземних клієнтів.

Необхідний перехід біржової системи діяльності України в систему електронних комунікацій, як було започатковано членами Лондонської фондової біржі, які на цей час уже не здійснюють свою діяльність в операційній залі біржі [9, с. 571].

В Україні фондова біржа може працювати без спеціалістів, оскільки застосовується система автоматичного зведення заявок, що функціонує із застосуванням методів подвійного безперервного аукціону і встановлення єдиного курсу [6, с. 28].

Фондові біржі розвинутих країн зосереджують у собі високоліквідну частину ринку цінних паперів. У переважній більшості країн світу їх постійний обіг обумовлює існування стійкого вторинного ринку, що є невід'ємною і характерною ознакою активно діючої фондової біржі. Такими якостями українські фондові біржі поки не володіють. Низькі доходи фондових бірж України, які є наслідком невеликих обсягів біржового обігу цінних паперів, служать серйозною перешкодою для їх технічного переозброєння, яке б відповідало сучасному світовому рівню. З іншого боку, вкрай низька ліквідність фондового ринку робить економічно неефективними великі витрати на створення і функціонування відповідних технічних систем. У силу цих і ряду інших причин фондові біржі стоять перед загрозою повної втрати своїх позицій на фондовому ринку України, а тому необхідне вироблення стратегії їх виживання і розвитку [7].

Роль держави у формуванні статутного фонду фондової біржі неоднакова у різних країнах. Наприклад, у кількох країнах Європи (Франція, Італія, Швейцарія) всі фондові біржі є державними установами. У Німеччині фондові біржі також перебувають під постійним контролем з боку держави. Юридичний статус такого роду бірж можна назвати публічно-правовим: держава не тільки бере участь в опрацюванні правил біржової торгівлі, а й призначає маклерів, забезпечує порядок торгів, стежить за законністю фондових операцій.

Інший режим фондової торгівлі цінними паперами існує в США та Англії, де фондові біржі діють самостійно як звичайні приватні компанії (акціонерні товариства). За такого режиму держава не бере на себе гарантій ні щодо стабільності біржової торгівлі, ні щодо зменшення ризику фондових операцій.

В Україні відбувається тільки становлення біржової торгівлі, визначення найефективніших форм діяльності фондової установи. Нині роль держави в діяльності бірж є досить незначною, а учасники біржових операцій працюють здебільшого на власний страх і ризик [12, с. 370].

Ми пропонуємо такі основні напрями розвитку діяльності фондових бірж в Україні:

- внести зміни в законодавчу систему біржової діяльності держави;
- об'єднати фондові біржі в Єдину біржову фондову систему;
- усунути недооцінювання ролі організованого ринку цінних паперів і фондових бірж у державі;
- вдосконалити механізми якісного надання послуг і розширення технологічно-інформаційних можливостей фондових бірж у державі;
- розробити гнучку законодавчу систему біржової діяльності;
- удосконалити державне регулювання в питаннях розрахунків та постачання товарів;
- сприяти розвитку співпраці між фондовими біржами та проблеми світової інтеграції;

створити центр для надання повної і достовірної інформації про об'єкти інвестування та ситуацію на біржі в режимі реального часу.

Держава має забезпечити сучасною електронною торговою системою фондові біржі для проведення торгових процесів на біржовому полі, оскільки вона оперує цінними паперами, обіг яких необмежений, а також це реальний крок до інвестицій. В свою чергу дати можливість фондовим біржам зайняти своє місце на організованому ринку цінних паперів в Україні відповідно до світової практики, що у свою чергу забезпечить сталий розвиток ринку і відповідно посилить роль у процесах інвестування національної економіки.

Держава повинна забезпечити подальший розвиток діяльності фондових бірж за допомогою функцій регулювання, контролю та підтримки як фондових бірж і біржових торговців, так і товаровласників (перш за все товаровиробників), що у свою чергу збільшить біржовий товарообіг та економіку держави в цілому.

З вищевикладеного можна зробити висновок, що важливим механізмом державного регулювання біржової діяльності є визначення конкретних важелів процесу діяльності, які є обов'язковими для всіх суб'єктів, що беруть участь у біржовому процесі. До таких важелів належать нормативно-правові акти, якими керуються учасники біржового процесу в Україні. Контролювання біржової діяльності державою є одним з основних аспектів контролювання економічними процесами держави в цілому, оскільки держава регулює взаємовідносини між учасниками, виробниками та їх споживачами, захищаючи їх права.

Отже, подальші дослідження і розробки мають бути пов'язані зі створенням сприятливих організаційних і правових умов для функціонування фондових бірж, можливостями виходу українських фондових бірж на міжнародні ринки і навпаки, залученням зарубіжних торговців до українських фондових бірж для поліпшення фінансової системи держави та виходу на міжнародний рівень.

Список літератури

1. Білошапка В. Проблеми розвитку технологій біржової торгівлі в Україні // Ринок цінних паперів в Україні. – 2001. – № 1.
2. Бондарчук І. Основні фактори становлення фондового ринку в Україні // Вісник НАДУ – 2006. – № 1. – С. 177–183.
3. Кірієнко О. Роль держави у становленні біржового ринку в Україні // Аналітично-інформаційний журнал "Схід". – 2006. – № 3.
4. Мозговий О. М. Формування системи регулювання фондового ринку України (методологія і організація). – Рукопис. / Дисертація на здобуття вченого ступеня доктора економічних наук за спеціальністю 08.04.01 – Фінанси, грошовий обіг і кредит. – К.: Київський національний економічний університет, 1999.
5. Назарчук М., Карпенко Л. Про деякі особливості розвитку організованого ринку цінних паперів в Україні // Економіка України. – 2005. – № 10. – С. 33–42.
6. Назарчук М., Курбацький Г. Фондові біржі та позабіржові ТІС: схожість і відмінності між ними // Економіка України. – 2005. – № 11. – С. 21–30.
7. Назарчук М. І. Стратегія розвитку фондових бірж у системі реформування економіки України. – Рукопис. / Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата

економічних наук за спеціальністю 08.02.03 – Організація управління, планування і регулювання економіки. – Донецьк: Інститут економіки промисловості НАН України, 2003.

8. *Оскольський В. В.* Українська фондова біржа: працюємо на економіку // *Фінанси України*. – 2000. – № 2. – С. 46–49.

9. *Словник сучасної економіки Макміллана / Пер. з англ.* – К.: АртЕк, 2000. – 640 с.

10. *Ф'ючерсні ринки: глобальні тенденції та становлення в Україні // Автореф. дис. д-ра екон. наук: 08.05.01 / О. М. Сохацька.* – Тернопіль: Терноп. акад. нар. госп-ва, 2003. – 37 с.

11. *Яценюк А.* Фондовий ринок України: проблеми та перспективи розвитку // *Вісник НБУ*. – 2004. – № 11.

12. *Скопич О.* Становлення та розвиток фондової біржі в Україні // *Збірник наукових праць НАДУ при Президентіві України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева.* – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – Вип. 2. – 592 с.

13. www.ukrse.kiev.ua

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ СТОЛИЧНОГО МІСТА

В. Яловий,

здобувач Національної академії державного управління при Президентові України

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, обумовлює 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 столичного міста тощо.

Насамперед, варто зазначити, що соціально-економічний розвиток України впродовж останніх років відбувається за умов нової регіональної та соціальної політики, основними елементами якої є процеси децентралізації державного управління та трансформації його функцій, що обумовлюють перенесення основного тягаря соціальних витрат на регіональний та місцевий рівні. Сьогодні вже не викликає сумніву той факт, що саме на рівні місцевого самоврядування мають бути вирішені сучасні проблеми розвитку країни, такі як фінансові, соціально-культурні і, звичайно, комунальні питання.

Найбільш рельєфно актуальність та можливість більш швидкого та ефективного вирішення цих проблем відображаються 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 концентруються як людські ресурси, так і накопичується значний позитивний потенціал, обумовлений наявністю інших ресурсів: матеріальних, науково-технічних, інтелектуальних, кадрових та ін. Це дає змогу стверджувати, що відродження країни почнеться з відродження її міст, які можуть і мусять стати центрами стабілізації і післякризового розвитку. Це безпосередньо пов’язано з початком становлення інституту місцевого самоврядування, процесу розподілу функцій між центральним, регіональним і місцевим рівнями влади.

Водночас міста – це не просто “зменшене суспільство”. Вони не тільки відображають політичні, економічні, соціальні та культурні процеси, які в них відбуваються, а й мають власні закономірності розвитку й функціонування, виступають центрами політичного, економічного та духовного життя народу та у цьому плані – двигунами прогресу. *Urbs et orbis* (лат. “місто та світ”) – цей вислів міг би стати гаслом розвитку світового співтовариства, тому що місто – це суспільно-правовий та економічно-політичний “організм”, який концентрує у собі як усе

найкраще, до чого прагне людина, так і породжує найскладніші аспекти її існування. Світовий досвід свідчить, що вступивши на шлях демократичних перетворень, ми вільно чи невільно стикаємося з великим колом проблем, які сьогодні вирішують розвинуті демократичні держави.

Згадаймо й те, що сучасна Україна – це високоурбанізована країна. Великі міста України мають більш високий творчий та економічний потенціал, відіграють провідну роль у житті українського суспільства. У зв'язку з цим одним з найскладніших завдань сьогодення є становлення дієздатних міських громад та будівництво ефективної системи локальної демократії у містах і передусім містах-мегаполісах або так званих міських агломераціях.

Найбільш унікальним з точки зору місця та ролі у житті українського суспільства та держави, своєрідності організаційного та функціонального призначення є місто Київ. Адже у кожного міста є своє обличчя, кожне з них має свої особливості в умовах життєдіяльності, особливі форми самоврядування. Але з безлічі особливостей виділяються закономірності, виявлення яких і є метою наукового дослідження.

Так, загальносистемні підходи, що застосовуються або прямо, або побічно до дослідження міста та міського урядування, розкриті в працях Дж. Форрестера, Дж. ван Гіга, П. Анохіна, О. Єгорова, О. Колесникова, В. Тюхтіна; проблеми віносин міста, регіону і держави – В. Лексіним, К. Павлюком, М. Прокопенком, С. Слухаєм, В. Фінагіним і багатьма іншими. Серед найвідоміших авторів, що працювали над проблемами міського розвитку, можна назвати Н. Барабаша, Г. Лаппо, Ю. Медведкова, В. Рукавішнікова, В. Трушкова, О. Шкаратана, О. Яницького. Досвід організації управління та місцевого самоврядування міста в інших країнах висвітлені у працях Ю. Беляєва, О. Богачова, Д. Веснера, О. Володіна, О. Демківа, Б. Зайделя, М. Чумаченко й ін.

Проблеми столичного статусу міста Києва у контексті правових та політичних проблем місцевого самоврядування в Україні, у тому числі трансформації його функцій в умовах становлення столичної агломерації, були предметом наукового пошуку М. Баймуратова, О. Батанова, В. Борденюка, В.Вакуленко, Р. Давидова, Б. Данилишина, В. Кампо, А. Коваленка, М. Корнієнка, В. Кравченка, І. Кресіної, В. Куйбіди, Р. Молибога, О. Невелєва, Є. Перегуди, В. Погорілка, М. Пухтинського, М. Хонди, В. Шкабаро та інших дослідників.

Варто згадати й наукові праці щодо історичної ролі міста Києва як столиці української держави таких дослідників: М. Берлинського, М. Брайчевського, М. Василенка, М. Грушевського, С. Кульчицького та інших.

На наш погляд, важливість дослідження проблем реалізації функцій місцевого самоврядування в умовах столичного міста зумовлена, по-перше, закріпленням на конституційному рівні столичного статусу міста Києва, особливостями його законодавчого регулювання та локальної нормативної регламентації; особливим місцем столиці в системі інститутів державного ладу України; комплексним характером статусу міста Києва, яке є головним містом української держави, її політичним центром; особливостями організації та здійснення в місті Києві державного управління та місцевого самоврядування; закріпленою у законодавстві системою столичних функцій міста Києва та додаткових повноважень органів

місцевого самоврядування у зв'язку із наділенням міста статусом столиці України; особливим місцем міста Києва у системі адміністративно-територіального устрою України як її адміністративного центру; значенням міста Києва як історичного, культурного та економічного центру держави; визнанням Україною фундаментальних міжнародних стандартів місцевого самоврядування та принципів міського розвитку, закріплених у Європейській хартії місцевого самоврядування, Європейській хартії міст тощо, а також включеністю міста Києва до системи міжнародних зв'язків та комунікацій, значною мірою пов'язаних зі становленням партнерських відносин з містами-побратимами у зарубіжних країнах, у тому числі столицями.

У контексті дослідження проблем реалізації функцій місцевого самоврядування в умовах столичного міста необхідно враховувати, що тривалий час держава як офіційний представник суспільства через ті чи інші обставини брала на себе деякі функції управління певними сферами громадського життя, у тому числі й на міському рівні. Але у зв'язку із формуванням інститутів місцевого самоврядування об'єктивно припускається, що вирішення складних і багатогранних політичних, економічних, соціальних, культурних та інших завдань міського розвитку, обсяги та межі державного втручання в їх вирішення усе більше знижується.

Це характерно і для розвитку місцевого самоврядування в умовах столичної агломерації. Незважаючи на те, що столиця – один з ключових атрибутів державного життя, а також те, що місцеве самоврядування здійснюється у ній за своїми політичними, економічними, соціальними та юридичними законами, Київ – це не тільки територія, влада, бюрократичний апарат, а й велика територіальна громада, яка здійснює визнане за нею право на місцеве самоврядування, реалізує безпосередньо або через свої органи та посадових осіб його завдання і функції.

На наш погляд, функції Києва як столичного міста є особливою складовою його статусу. Так, світовий досвід доводить, що розвиток столичного міста має свої особливості, пов'язані з роллю, яке воно відіграє в системі управління, впливом на інші регіони та територіальні громади, специфічною системою функцій тощо. Тому, аналізуючи особливості реалізації функцій місцевого самоврядування в умовах столичного міста, розробляючи стратегію його розвитку, насамперед потрібно враховувати ознаки столичності.

У функціональному аспекті це має прояв у лідерстві або пануванні над суспільними системами; у територіальному аспекті обумовлено центральним географічним положенням; у соціальному і екологічному аспектах – у формуванні такого столичного середовища, яке породжує тип столичного жителя, життєві установки якого відмінні від провінційних. При цьому збалансований гармонійний багатофакторний та багатофункціональний розвиток Києва як столичного міста, яке відіграє роль адміністративного, культурного, наукового, освітнього, індустріального та туристичного центру, має відбуватися у складі господарського комплексу України і в межах розселення київської агломерації.

Не випадково для цього на базі м. Києва та Київської області пропонується заснувати Київський столичний регіон (Великий Київ) з об'єднанням у його межах територій і населених пунктів, що можуть бути віднесені до київської агломерації і

розвиватимуться на основі єдиної скоординованої програми стійкого розвитку у XXI столітті. Саме тому, з урахуванням столичного статусу та багатофункціональності міста, стратегічна мета розвитку Києва полягає у забезпеченні високої якості життя населення і створенні адекватного міського середовища на основі сталості та ефективного виконання ним столичних функцій і функцій світового міста [1].

У науці сформульовано низку визначень поняття функцій держави, суспільства, державного управління, місцевого самоврядування тощо. Так, функції державного управління визначають як “частини управлінської діяльності держави, що здійснюється на основі закону чи іншого правового акта органами виконавчої влади притаманними їм методами для виконання завдань державного управління” [2]. Інші функції називають “операції і дії, що становлять стадії процесу управління” [3], “відносно самостійні і однорідні частини змісту управлінської діяльності” [4], “ролі, які виконує окремий місцевий орган влади” [5], “конкретні види управлінського впливу” [6], “технологічні” елементи державного управління [7] тощо.

На думку О. П. Забеліної, під функціями місцевого самоврядування необхідно розуміти основні напрями діяльності всієї системи місцевого самоврядування щодо здійснення завдань, які стоять перед муніципальними утвореннями. Причому дослідниця вважає, якщо функції місцевого самоврядування – це основні напрями муніципальної діяльності всієї системи місцевого самоврядування, то функції його органів – це їх практична діяльність щодо вирішення завдань, які стоять перед муніципальними утвореннями країни [8].

Цікавою й дуже продуктивною у контексті аналізу проблем трансформації функцій місцевого самоврядування в умовах столичного міста є позиція О. В. Полякова, який дає визначення поняття функції держави через призму системного підходу. Він вважає, що під функцією держави доцільно розуміти основні напрями її діяльності, спрямовані на підтримку власної системної цілісності, справедливо зазначаючи, що через свої функції держава задає параметри соціально-правової комунікації і її конфігурацію [9].

З одного боку, дана точка зору по суті дає нам прекрасний приклад екстраполяції на проблематику держави позиції одного з основоположників загальної теорії систем Л. Берталанфі, який визначає функції як “життєві чи органічні процеси, розглянуті з погляду того, який внесок вони роблять у збереження організму” [10], а з іншого – має важливе теоретико-методологічне значення в процесі дослідження процесів децентралізації державного управління та становлення і функціонування самоврядування в умовах столичного міста, враховуючи, що система місцевого самоврядування, безумовно, є цілісною природною системою, що самоорганізується як у ході своєї еволюції, так і ординарного функціонування. Так, як вірно зазначає В. О. Костерін, регулювання й управління еволюцією міст – це здійснення впливу на синергетику. Сьогодні суспільство, органи державного управління, місцевого самоврядування, намагаючись вирішити будь-які соціально-економічні проблеми розвитку міст, розробляють і реалізують плани, здійснюють заходи, що впливають на розв’язання хоча й важливих, але окремих часткових завдань – житлової, економічної, транспортної та багатьох інших проблем. Наслідком такого підходу є

диспропорційне існування як міської поселенської структури в цілому, так і кожного окремого міста. Особливо наочно це ілюструється прикладом найбільших міст [10].

Насамперед, варто мати на увазі, що діапазон функцій, які виконують міста, є дуже широким. Функції міста проявляються як у процесі діяльності самої територіальної громади або обраних нею органів міського самоврядування, так і в ході діяльності підприємств, установ, організацій, які розташовані у місті, оскільки загальновідомо, що кожне місто реалізує властиві йому функції насамперед через міський публічно-владний апарат та через організаційно оформлені структури (інститути), що створюються для здійснення певних завдань і функцій у відповідних сферах міського життя та надання публічних послуг населенню [11].

В умовах столичного міста алгоритм здійснення його функцій ускладнюється столичним статусом та включеністю не лише у міжмуніципальні, а й в найважливіші державні та міждержавні зв'язки.

Так, поряд із звичайними міськими проблемами, місто Київ в особі органів місцевого самоврядування бере участь у вирішенні багатьох питань загальнодержавного характеру у сфері політики і економіки, освіти, науки і культури, екології, спорту, соціального забезпечення громадян, а також у сфері зовнішньополітичної й зовнішньоекономічної діяльності держави. Більшість заходів, які здійснюються у сфері економіки, освіти, науки і культури та в інших сферах, реалізуються у Києві за його всебічним сприянням і за участю його органів державної влади і місцевого самоврядування та інших інститутів. Це стосується, зокрема, здійснення адміністративної, економічної реформи, процесів приватизації, переходу до ринкової економіки, утвердженню України як рівноправного суб'єкта міжнародних відносин тощо. При цьому здійснення столичних функцій забезпечується органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у місті Києві та гарантується державою.

Наприклад, виділяючи політичну функцію столичного міста, варто розуміти, що будь-яке місто, в тому числі і столиця України – місто Київ, є адміністративно-територіальною одиницею, яка відіграє свою роль у здійсненні внутрішньої загальнодержавної політики, функціонуванні місцевих органів влади та захисті інтересів людини і громадянина. Водночас ця функція міста в умовах столичності Києва суттєво трансформується порівняно з іншими містами, враховуючи, що вона пов'язана з розташуванням у місті Києві резиденції Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, центральних органів державної влади. Таке розташування на території міста найголовніших державних органів зумовлює не лише необхідність забезпечення їх належного утримання та функціонування, але і політичні наслідки, які безпосередньо впливають на життєдіяльність міста, його жителів. Прибуття до столиці представників іноземних держав, міжнародних організацій вимагає від Києва забезпечення відповідних умов для їх зустрічі та проживання, презентацію столиці як політично розвиненого міста.

Про наявність економічної функції будь-якого міста свідчить той факт, що кожне місто тією чи іншою мірою здійснює економічну діяльність через створені у ньому підприємства, установи, організації, чим не тільки зумовлює свій економічний розвиток, а опосередковано бере участь в економічному розвитку держави. Однак,

в умовах столичності економічна функція міста набуває більш широкого значення та інших форм і методів здійснення, оскільки полягає у вирішенні економічних, господарських питань, пов'язаних не лише із здійсненням місцевого самоврядування, тобто не лише вирішенням питань місцевого значення, а й із розміщенням та функціонуванням центральних органів виконавчої влади, які утворюються Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України, а також дипломатичних представництв, консульств іноземних держав та представництв міжнародних організацій в Україні, центральних судових органів, закладів освіти, науки, культури, охорони здоров'я, місцем розташування яких згідно із законодавством є Київ.

Щодо інших функцій, то про наявність соціально-культурної функції у будь-якого міста свідчить те, що місто створює оптимальні умови для забезпечення соціального захисту населення, культурного розвитку міста, збереження його історичної та культурної спадщини тощо. Специфічна модель організації міської влади у Києві, особливості децентралізації функцій державного управління та місцевого самоврядування в умовах столичної агломерації у соціально-культурному аспекті суттєво трансформує традиційні функції міста. Насамперед, це полягає у тому, що місто Київ є історичним і культурним центром усієї держави, у якому зосереджені найдавніші історичні та культурні пам'ятки людства, що мають національне значення. Місто повинно здійснювати заходи щодо збереження та відновлення пам'яток історії, культури, релігії, архітектури та містобудування, що мають національне та міжнародне значення.

Екологічна функція в умовах реалізації спеціального статусу Києва та перманентних процесів становлення столичної агломерації пов'язана з тим, що Київ – єдина столиця світу, яка знаходиться в зоні найтяжчої техногенної катастрофи внаслідок аварії на Чорнобильській атомній електростанції. Проте самому Києву, як це не парадоксально, не надано статус міста, що постраждало внаслідок аварії на ЧАЕС.

Слід зазначити, що в сучасних умовах глобалізації суттєво збільшується роль столиці і великих міст як самостійних учасників зовнішньополітичних, зовнішньоекономічних, глобальних крос-культурних та інших міждержавних відносин. Так, Київ є активним учасником на ринку зовнішніх запозичень, що відкриває значні перспективи для інтеграції України у світову фінансову систему. Зовнішньополітична функція столичного міста пов'язана із розширенням міжнародних зв'язків із столицями та великими містами світу, що передбачає представництво держави опосередковано через представництво столиці у таких міжнародних відносинах. Так, у 2005 р. Київ подав заявку на участь у конкурсі "Європейська культурна столиця – 2010", що сприяло розширенню інфраструктури спортивних, культурних закладів і готелів.

Отже, наявність широкого кола зовнішніх функцій столичного міста (зовнішньополітичної, зовнішньоекономічної та інших) свідчить, що поряд із характерними для усіх міст функціями та специфічними столичними функціями Київ на сучасному етапі активно здійснює функції світового міста, в якому концентрується виробництво не стільки товарів, скільки інформації і послуг, які поширюються в глобальному масштабі. Функціонування Києва як світового міста

зумовлює необхідність виконання в ньому специфічних столичних функцій, спрямованих на те, щоб місто стало дійсно діловим, науковим та інформаційним центром, осередком суспільного і культурного життя, місцем проведення акцій міжнародного значення, що надасть новий імпульс розвитку економіки країни в цілому. Розвиток Києва в XXI столітті має визначатися процесами інформатизації та інтелектуалізації економіки. При цьому економічна структура міста має змінюватися не на основі закриття тих чи інших необхідних суспільству та територіальній громаді виробництв, а шляхом поступової її трансформації [1].

Таким чином, в умовах столичного статусу міста та формування столичної агломерації традиційні функції місцевого самоврядування зазнають суттєвої трансформації: вони у сукупності спрямовані як на вирішення питань місцевого для територіальної громади міста Києва значення, так і питань, які обумовлюють специфіку функціонування Києва як столиці України. Так, з одного боку, управління соціально-економічним комплексом цього великого міста набуває важливих своєрідних особливостей і специфічних функцій, пов'язаних із реалізацією агломераційного синергетичного ефекту різноманітних форм взаємодії суб'єктів політичної, господарської і соціальної діяльності в місті, з іншого – управління Києвом як великим містом є складовою системою місцевого самоврядування для територіальної громади цілого міста, тому виконує всі функції, притаманні місцевому самоврядуванню.

Список літератури

1. *Вакуленко В. М.* Стратегічне планування економічного розвитку великого міста як інструмент підвищення ефективності його управління: Автореф. дис. ... кандидата наук з державного управління. – К., 2003. – С. 9.
2. Адміністративне право України / Підручн. для юрид. вузів і фак. / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Паращук та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. – К., 2000. – С. 116.
3. Управление – это наука и искусство: А. Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тэйлор, Г. Форд. – М., 1992. – С. 9.
4. *Афанасьев В. Г.* Научное управление обществом: Опыт системного исследования. – М., 1973. – С. 207.
5. *Аверьянов В. Б.* Функции и организационная структура органа государственного управления: связь и взаимодействие: Автореф. дис. ... к. ю. н. – К., 1978. – С. 7–8.
6. *Аверьянов В. Б.* Функции и организационная структура органа государственного управления. – К., 1979. – С. 50.
7. *Холлис Г., Плоккер К.* На пути к демократической децентрализации: Перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе. – Tacis services DG IA, European Commission, 1995. – С. 82.
8. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления. – М., 1997. – С. 120–121.
9. Советское административное право: Учеб. / Под ред. П. Т. Василенкова. – М., 1990. – С. 5.
10. *Забелина Е. П.* Координационная функция органов местного самоуправления Российской Федерации: Автореф. дис. ... к. ю. н. – Омск, 2005. – С. 6, 10.
11. *Поляков А. В.* Общая теория права: Проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода: Курс лекций. – СПб., 2004. – С. 548.

12. *Костерін В. О.* Управління економічним комплексом великого міста: Автореф. дис. ... кандидата наук з державного управління. – К., 2002. – С. 5.
13. *Хонда М. П.* Політична функція столиці України – міста Києва // Науковий вісник Академії муніципального управління: серія "Управління". Вип. 2. Правові та фінансові механізми муніципального управління / За заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка. – К., 2007. – С. 135.

ФОРМИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

В. Мазепа,

магістр державного управління, кандидат юридичних наук, здобувач кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентіві України

Постановка проблеми у загальному вигляді. Різноманіття і зростаючий обсяг завдань органів місцевого самоврядування викликають наукові проблеми, пов'язані із забезпеченням загальної цілеспрямованості. Але цього важко досягти, якщо не враховувати складної залежності між окремими функціональними сферами та галузями діяльності органів місцевого самоврядування [1].

Становлення теорії місцевого самоврядування як міждисциплінарної сфери знань у формі інтеграційної взаємодії великої кількості дисциплін вимагає якісно нового рівня їх теоретичної єдності. Подібна єдність перебуває у процесі змістовного розвитку суміжних напрямів знань на стику дисциплін.

Зараз процес інтеграції знань про територіальну організацію влади отримує новий імпульс розвитку у зв'язку з вирішальним проривом знань за напрямом дослідження складних систем. Подальше поглиблення інтеграційних тенденцій і їх методологічне дослідження є найважливішою передумовою формування наукового базису теорії місцевого самоврядування. Єдність знання як принцип наукового пізнання у процесі становлення теоретичних основ місцевого самоврядування має особливе значення. Пояснюється це перш за все специфікою знання про територіальну організацію влади, що полягає в тому, що його наочна сфера включає широке коло проблем.

Для всебічного пізнання об'єкта в місцевому самоврядуванні він має бути вивчений у взаємозв'язках із своїм оточенням; не можна його розглядати локально, досліджувати ізольовано. Весь процес дослідження повинен здійснюватися в систематизованому вигляді, у певній послідовності, тільки тоді він дасть очікуваний ефект. Інакше кажучи, об'єкт дослідження в місцевому самоврядуванні слід розглядати як систему, що функціонує в середовищі і взаємодіє з іншими системами.

Зазначений підхід втілений у теорії систем і її прикладному аспекті – системному аналізі. Теорія систем має могутню методологічну базу, яку можна з успіхом застосовувати для вирішення практично значущих місцевих проблем. Такі

властивості, як складність, багатофункціональність, пов'язаність із середовищем становлять зміст базисних понять теорії систем.

Дослідження 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 у контексті проведення адміністративної та політичної реформи”.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що в роботах Сурміна Ю. П. [2], Благодатських В. А. та Разумова О. С. [3] наведені фундаментальні поняття теорії систем, її математичні концепції, методологія аналізу і синтезу систем. Основна увага приділена завданням і методам дослідження, аналізу систем, проблемі вибору, основним функціям менеджменту, синтезу програм. Кохановський В. П. [4] основну увагу приділяє філософським проблемам соціально-гуманітарних наук, пов'язаним з формуванням, особливостями і специфікою методології соціального (гуманітарного) пізнання. Питання методології управління суспільними відносинами як сфери діяльності і професії, правові і етичні основи відносин з громадськістю розглянуті в роботі Татарінова Р. Н. [6]. За виключенням опрацювання фрагментарних підходів до системних досліджень у місцевому самоврядуванні в роботах О. Ю. Оболенського [1], Р. М. Плюща [7], Ю. П. Шарова [8] питання щодо адаптації системного підходу та використання методів системного аналізу в місцевому самоврядуванні не були предметом комплексного вивчення.

Запропонована стаття ставить за мету викладення нових підходів до трактування об'єктів в місцевому самоврядуванні і процесів як складних систем, аналізу їх оточуючого середовища та класифікації, осмислити які можна з концептуальних позицій теорії систем.

Проведені дослідження свідчать, що поняття „система місцевого самоврядування” (СМС) виникає там і тоді, де і коли проводиться замкнута межа між необмеженим або деяким чином обмеженим певною множиною елементів. Елементи з їх відповідною взаємною обумовленістю, що потрапляють всередину, утворюють систему. Елементи, межі, те, що залишається за межами, утворюють множину, яку називають „системним оточенням” („оточенням”), або „зовнішнім середовищем” [4].

СМС формує і проявляє свої властивості в процесі взаємодії з оточенням, будучи при цьому провідним компонентом цієї дії.

Застосовуючи дослідження В. А. Абчука [8], можна дійти до висновку, що залежно від дії на оточення характер взаємодії з іншими СМС передбачає ранжирування функції систем таким чином: пасивне існування; основа чи складова для інших систем; обслуговування систем вищого порядку; протистояння іншим системам (виживання); перетворення інших систем і середовища (активна роль).

Головна посадова особа місцевого самоврядування в сучасних умовах має чітко усвідомлювати той факт, що керований ним представницький орган не є ізольованим, незалежною організацією. Він є лише частиною великої системи, що багатопланово впливає на територіальну систему.

Середовище, що оточує будь-який орган місцевого самоврядування (ОМС), багатогранне і є складною системою, в якій величезну роль відіграють політичні й

економічні чинники, чинне законодавство, система державного управління, чинники науково-технічної природи, підприємства різних форм власності і члени територіальної громади. Сучасний ОМС є відкритою системою, яка досить тісно пов'язана із зовнішнім середовищем. Тепер, коли в умовах демократичного розвитку „законодавцем” став член територіальної громади, ОМС вимушений стати достовірно відкритою системою, органічною частиною територіальної громади і суспільства, інакше він не зможе вижити і забезпечити сталий розвиток території.

Середовище ОМС диктує свої умови для його побудови. Це особливо помітно при порівнянні внутрішньої структури ОМС, що функціонує у різних умовах, в різних адміністративно-територіальних одиницях. Наприклад, існує відмінність в організаційній структурі ОМС великого міста і села. Істотно розрізняються структури ОМС, що функціонують в динамічному або відносно стабільному середовищі.

Для розуміння взаємозв'язку зовнішнього і внутрішнього середовища ОМС доцільно використовувати поняття „Полісистемність”, запропоноване С. А. Каміонським [9]. Сенс його полягає в тому, що будь-який суб'єкт навколишнього світу належить одночасно багатьом системам. Наприклад, посадова особа місцевого самоврядування належить одному із структурних підрозділів ОМС, органу в цілому, профспілковій організації, сім'ї, спортивному клубу, місту, країні.

Слід зазначити, що між всіма системами, яким належить загальний елемент, існують суперечності: кожна з цих систем прагне досягти своєї, особливої мети, використовуючи будь-який свій елемент як засіб.

Зрозуміло, що це породжує суперечність поведінки самого суб'єкта, що входить в різні системи. ОМС в цілому також належить одночасно багатьом системам, які здійснюють управління і навіть намагаються панувати над ним, нав'язувати йому свої інтереси. Різними є й вимоги, що ставляться до ОМС, наприклад, членами територіальної громади, політичними партіями, органами державного управління, законодавцем.

Зрозуміло, що структура ОМС має бути побудована так, щоб певною мірою задовольнити інтереси всіх систем, в які безпосередньо чи опосередковано входить цей представницький орган, гармонізувати їх суперечливі цілі.

Існує й інший, глибший рівень полісистемності. Він передбачає належність окремих елементів системи іншим системам. Так, належність кожної посадової особи багатьом системам, з ОМС безпосередньо не пов'язаним, породжує особливі риси посадової особи. Таким чином, буквально кожен елемент ОМС має характеристику подвійності – він одночасно належить і самому ОМС, і його зовнішньому середовищу. Тому у будь-якому разі кожен ОМС є відкритою системою. Даний факт необхідно не тільки усвідомити, але і цілеспрямовано використовувати, свідомо формуючи і підтримуючи необхідні зв'язки ОМС із середовищем.

При формуванні СМС необхідно забезпечити її певну замкнутість. Відсутність меж не гарантує наявності достатніх і необхідних зв'язків із середовищем, але ще й „розмиває” систему і робить її погано керованою. Крім того, в цьому випадку можуть з'явитися неконтрольовані інформаційні канали, які сприяють просочуванню конфіденційної інформації.

Взаємовідносини СМС і середовища означають, що для кожної СМС разом з множиною властивих їй внутрішніх відносин (зв'язків), які об'єднують між собою елементи системи, є набір її зовнішніх відносин і зв'язків.

СМС функціонують у конкретному середовищі і обумовлюються ним. Перша умова середовища – межа, стосовно якої говорять, що СМС функціонує усередині неї. Навколишнє середовище визначається як набір укладених усередині конкретних меж об'єктів, які впливають на функціонування системи.

Посадова особа місцевого самоврядування не може здійснювати необмежені дослідження, необхідні для того, щоб з'ясувати всі умови, що впливають на функціонування СМС. Поняття межі вказує ту межу, усередині якої об'єкти, властивості і їх зв'язки можна адекватно пояснити і забезпечити управління ними.

Особливістю формування СМС є необхідність вписати її в те середовище, з яким вона взаємодіятиме. Наприклад, якщо СМС функціонуватиме на території, яка постраждала від аварії на Чорнобильській АЕС, то необхідно передбачити забезпечення належного виконання повноважень за цим напрямом. Залежно від типу системи треба передбачити її забезпечення відповідною виробничою та соціальною інфраструктурою. З іншого боку, якщо є можливість, то бажано трансформувати середовище на користь зручності функціонування СМС.

Під структуризацією середовища слід розуміти цілеспрямовану підготовку середовища до якнайкращого сприйняття СМС. Середовище має бути адекватне основним властивостям СМС.

Для формування СМС необхідно здійснити спеціальні заходи з трансформації середовища, що гарантують її функціонування або забезпечують сприятливі умови функціонування. Наприклад, створення органів самоорганізації населення (ОСН), діяльність яких сприяє підвищенню ефективності функціонування СМС.

Тобто структуризація середовища здійснюється шляхом внесення до неї порядку. Під порядком розуміється стійкість певним чином орієнтованих елементів середовища. У термін „порядок” вкладається глибокий зміст систематичності, послідовності, правильності розташування, побудови, режиму і управління. За наведеним прикладом такий порядок може визначати положення про ОСН. Крім того, порядком у такому сенсі можна вважати статут територіальної громади, регламент ради та ін. Таким чином, внесення в середовище порядку дає змогу організувати його, упорядкувати первинний хаос або видозмінити на користь ефективності функціонування формованого ОСН, зокрема його стійкості. Зрозуміло, що сам порядок має бути стійким, для чого необхідно здійснити певні дії.

Слід зауважити, що порядок можна встановлювати в обмеженому, замкнутому просторі середовища, що допускає самостійність у виборі порядку.

Таким чином, у разі створення СМС у неорганізованому, непідготовленому для його функціонування середовищі можуть реалізовуватися два шляхи. По-перше, можна перетворити середовище на організоване, здатне сприйняти нову СМС; по-друге, можна сіяти „зуби дракона”, які, проростаючи, послужать елементами майбутньої СМС. Необхідно лише уважно стежити за їх зростанням, коригуючи їх у потрібному напрямі, як умілий садівник формує крону дерева. Встановлюючи зв'язки між елементами і наповнюючи їх ресурсами, можна поступово знайти

бажане. Перший шлях пов'язаний із значними витратами на реорганізацію середовища, другий – вимагає великих витрат часу.

Для реалізації форм систематизації у місцевому самоврядуванні важливо визначитися з класифікацією СМС. Аналіз існуючих підходів до класифікацій з урахуванням логічних правил ділення всього обсягу понять, пов'язаних із системами, дає змогу сформулювати такі вимоги до побудови класифікації в СМС:

- до однієї і тієї ж класифікації необхідно застосовувати одну й ту ж підставу;
- кількість елементів сукупності, що класифікується, мають дорівнювати кількості елементів усіх виділених класів;

- складові класифікації (виділені класи) має взаємно виключати один одного, тобто бути непересічними;

- розподіл на класи (для багатоступінчатих класифікацій) має бути безперервним, тобто при переходах з одного рівня ієрархії на іншій наступним класом для дослідження необхідно брати найближчий за ієрархічною структурою системи.

Порядок визначається як класифікаційна категорія, слугує для того, щоб відрізнити результати різного роду.

Артюшин Л. М. і Машков О. А. [10] підрозділяють всі системи на три групи: прості, складні і дуже складні. При цьому вони вважають дуже істотним детермінований або теоретико-імовірнісний спосіб опису системи.

Усі системи та підсистеми в місцевому самоврядуванні, залежно від кількості елементів, за підходами в [11] можна розділити на чотири групи: малі системи (10–103 елементи); складні системи (103–107 елементів); ультраскладні системи (107–1030 елементів); суперсистеми (1030–10 200 елементів).

Як приклади систем другої групи можна навести міську автоматичну телефонну станцію, транспортну систему великого міста; систем третьої групи – організми вищих тварин і людини, соціальні системи; систем четвертої групи – зоряний всесвіт.

У класифікації СМС, за дослідженнями, наведеними в [10], доцільно виходити з двох критеріїв. Першим критерієм можна вважати ступінь складності системи; другим істотним критерієм – відмінність між детермінованими й імовірнісними системами.

Найменш складні СМС можна називати простими динамічними системами. Системи, що не є простими і відрізняються розгалуженою структурою та великою різноманітністю внутрішніх зв'язків, називаються складними системами, які можна описати.

- Складною є СМС, що має певний набір „властивостей” [11]:
- неоднорідність і велика кількість елементів;
- емержентність – відсутність можливості звести властивості окремих елементів і властивості системи в цілому;

- ієрархія – наявність декількох рівнів і способів досягнення цілей відповідних рівнів. Це може породити внутрішньорівневі і міжрівневі конфлікти в системі;

- агрегація – об'єднання декількох параметрів системи в параметри більш високого рівня;

багатофункціональність – здатність складної системи до реалізації деякої множини функцій на заданій структурі, яка виявляється у властивостях гнучкості, адаптації і живучості;

гнучкість – це властивість системи змінювати мету функціонування залежно від умов функціонування або стану підсистем;

адаптація – зміна цілей функціонування при зміні умов функціонування;

адаптивна система – така, в якій відбувається безперервний процес удосконалення чи самоорганізації;

надійність – це властивість системи реалізовувати задані функції упродовж певного періоду часу із заданими параметрами якості;

безпечність – здатність системи не наносити неприпустимі дії складовим об'єктам, персоналу, навколишньому середовищу при своєму функціонуванні;

стійкість – це властивість системи виконувати свої функції при виході параметрів середовища за певні обмеження або допуски;

уразливість – здатність отримувати пошкодження при дії зовнішніх і (чи) внутрішніх чинників;

живучість – здатність змінювати цілі функціонування при відмові і (чи) пошкодженні елементів системи.

Складні СМС характеризуються великою кількістю елементів і зв'язків між ними, причому як число елементів і міцність міжелементних зв'язків, так і їх локалізація можуть неконтрольовано змінюватися, що робить поведінку таких СМС непередбачуваною.

За результатами проведених досліджень обґрунтовано, що СМС можуть класифікуватися:

за взаємодією із середовищем або з іншими системами: на відкриті і закриті (замкнуті, ізольовані) системи. Система називається закритою, якщо вона за складом і інформацією не взаємодіє і не обмінюється з іншими системами. Закрита система має жорсткі фіксовані межі, її дії відносно незалежні від середовища. Прикладом закритої системи може служити система освітлення в місті. Взаємозалежні частини системи освітлення працюють в темний час доби, як тільки до системи подається електричний струм. Поки система в працездатному стані і в потрібний час подається електрична енергія, система незалежна від середовища. Відкриті системи постійно взаємодіють із середовищем або з іншими системами, при цьому відбувається обмін результатами діяльності чи інформацією. Результати діяльності чи інформація – це об'єкти обміну з середовищем через межі системи. Така система залежить від надходжень зовні. Крім того, відкрита система має здатність пристосовуватися до змін у середовищі для того, щоб продовжити своє функціонування;

за однорідністю чи різноманітністю структурних елементів: на гомогенні, чи однорідні, гетерогенні або різнорідні, а також змішаного типу. У гомогенних системах структурні елементи системи однорідні і тому взаємозамінні. Гетерогенні ж системи складаються з різнорідних елементів, що не мають властивості взаємозамінності;

за ступенем визначеності функціонування: на детерміновані, коли поведінка систем у будь-який момент часу передбачувана; імовірнісні, коли поведінка системи у будь-який момент часу точно не можна визначити;

за ступенем складності: на прості, складні, але такі, які можна описати, і дуже складні (слабоформалізовані, слабоструктуровані), які не можна описати. Причому слабоструктуровані і слабоформалізовані завдання несуть у собі невизначеність, неоднозначність і мають якісний характер. Тому створення для них традиційних формальних кількісних моделей неможливе або можливе, якщо використовувати суб'єктивні нечіткі оцінки. З погляду рівнів досконалості розрізняються прості СМС, у яких підтримка ефективності здійснюється за рахунок регулювання процесів, і складні, в яких ефективність підтримується за рахунок регулювання параметрів. Складні СМС характеризуються різноманітністю, значною кількістю зворотних зв'язків детермінованого характеру;

за управлінням: на прості системи; складні; надскладні в управлінні. Складні і надскладні системи називають також великими системами. Чим невизначеніше управління, чим менше воно піддається алгоритмізації або формалізації, тим складніша СМС і тим важливіша роль посадової особи з ухвалення управлінських рішень. Складність системи визначається кількістю і різноманітністю типів елементів, внутрішніх зв'язків між елементами і зв'язків системи із середовищем. Ступінь складності системи більше залежить від різноманітності зв'язків і елементів, ніж від їх кількості;

за стабільністю мети і цілеспрямованості системи: на системи, коли цілі визначені, встановлені і не змінюються в процесі функціонування, і коли цілі формуються і змінюються залежно від зміни умов функціонування СМС. Розрізняють два класи СМС: цілеспрямовані (целеорієнтовані) і ціннісно-орієнтовані системи. Цілеспрямовані СМС – це відносно прості системи, що характеризуються наявністю сукупності чітко визначених цілей, пов'язаних з ясною ієрархією рівнів управління. Чинники доцільності і цілепокладання є основою формування цілеспрямованих (цільорієнтованих) СМС.

Результати проведених досліджень використано в діяльності Святошинської районної у місті Києві ради.

Слід зазначити, що за результатами проведеного узагальнення визначено підходи щодо дослідження об'єктів у місцевому самоврядуванні і процесів як складних систем з аналізом їх оточуючого середовища, а також складено класифікацію систем у місцевому самоврядуванні. Слід звернути також увагу, що у позиціях різних дослідників присутні елементи невизначеності, розмитості при розгляді об'єктів. Це виражається в розділенні об'єктів або на адитивні сукупності (несистеми) і системи, або на системи двох класів – адитивні (нецілісні) і цілісні. В останньому випадку виникає питання про допустимість дослідження обох класів систем за допомогою одних і тих же принципів системного підходу. Це ж питання залишається і для таких класів СМС, якими є стохастичні, хаотичні, ціннісно-орієнтовані, оскільки в них не можна виділити ієрархію структурних рівнів, присутні зв'язки неінтегративного характеру, не діють механізми управління.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі можуть стосуватись вивчення особливостей використання розробленого системного підходу з урахуванням визначених класифікаційних характеристик.

Список літератури

1. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування / За заг. ред. О. Ю. Оболенського. – Хмельницький: Поділля, 1999. – 570 с.
2. *Сурмин Ю. П.* Теория систем и системный анализ. – К.: МАУП, 2003. – 523 с.
3. *Благодатских В. А., Разумов О. С.* Системные знания. Концепция, методология, практика – М.: Изд-во: Финансы и Статистика, 2003. – 400 с.
4. *Кохановский В. П.* Философские проблемы социально-гуманитарных наук (формирование, особенности и методология социального познания). – М.: Изд-во: Феникс, 2004. – 315 с.
5. *Татарина Г. Н.* Управление общественными отношениями: Учебник – С.Пб.: Изд-во: Питер, 2003. – 320 с.
6. *Плющ Р. М.* Формування структури місцевого самоврядування: організаційно-управлінський аспект: Монографія. – Херсон.: Вид-во ВАТ “Херсон. міська друк.”, 2006. – 396 с.
7. *Шаров Ю. П.* Стратегічне планування в соціально-технічних системах і в місцевому самоврядуванні: Навч. посіб. – К.: Вид-во УАДУ, 1996. – 88 с.
8. *Абчук В. А.* Менеджмент: Учебное пособие 2-е издание. С.Пб.: Изд-во: Михайлова В. А., 2006. – 464 с.
9. *Камионский С. А.* Основы менеджмента . – М.: Изд-во: Издательский дом „Вильямс”, 2005. – 389 с.
11. *Артюшин Л. М., Машков О. А.* Вероятностный анализ кибернетических систем. – К.: КИВВС, 1994. – 375 с.
12. *Спицнадель В. Н.* Основы системного анализа: Учеб. пособие. С.Пб.: Изд. дом „Бизнес-пресса”, 2000. –326 с.

САМОВРЯДУВАННЯ У ВЕЛИКІЙ БРИТАНІЇ: ОКРЕМІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА МЕХАНІЗМИ

В. Тимків,

аспірант Національної академії державного управління при Президентові України, керівник апарату Івано-Франківської обласної державної адміністрації

Становлення українського громадянського суспільства та курс на європейську інтеграцію, зокрема підписання Європейської хартії про місцеве самоврядування, вимагають децентралізації управління через розвиток місцевого самоврядування.

Заходи щодо виконання Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні [1], затверджені розпорядженням Кабінету Міністрів України, передбачають впровадження у практику, вивчення, аналіз та узагальнення кращого міжнародного досвіду стосовно даної проблеми. Однак, як показує огляд наукових праць вітчизняних учених, вона ще не розроблена належним чином. Тому

актуальність досвіду становлення місцевого самоврядування Великої Британії, де напрацьовано такі механізми взаємодії держави з громадянським суспільством, як державне регулювання, ринкове регулювання та інтеграція державного управління і місцевого самоврядування через корпоративне партнерство, лежить як у практичній, так і теоретичній площинах, оскільки дає змогу пояснити причини, суть та напрям реформування публічної влади.

У вітчизняній науці правові аспекти зарубіжного досвіду місцевого самоврядування розглядалася, зокрема такими ученими, як О. В. Бейко [17], І. А. Грицьк [18], В. М. Кампо [19], Ю. С. Шемчушенко [20], а загальнотеоретичні та окремі його елементи подали В. М. Князєв [21], К. О. Линьов [22], І. В. Розпутенко [23], О. О. Яцунська [24] й ін. Проблеми реформування місцевого самоврядування Великої Британії розглядали у своїх працях С. Була [16], Т. М. Козак [6].

Для практичного застосування досвіду окремих напрямів розвитку сучасної системи місцевого самоврядування Великої Британії, використавши напрацьовані підходи вітчизняних науковців, нами зроблено спробу вивчення, аналізу і узагальнення офіційних документів уряду Великої Британії [11–15], наукових розробок таких зарубіжних учених, як Р. Агранофф [4], Б. Моор [3], П. Коріган [5], Д. Вільсон [2], К. Гейм [2], Т. Бирні [7], М. Ріхтер [8], Б. Джонс [9], Д. Кавенах [9], М. Ігнат'єфф [10].

Д. Вільсон і К. Гейм [2] за точку відліку сучасного місцевого самоврядування країни беруть Закон Муніципальних Корпорацій 1835 року. За 153 роки, що охоплені дослідженням, було ухвалено одинадцять ключових законів, причому п'ять – за період 1972 – 1988 років (табл. 1). Внаслідок цього та внесення менш глибоких змін упродовж 90-х рр. ХХ ст., як зазначає Б. Моор [3], місцеве самоврядування отримало досить заплутану та незрозумілу структуру і систему функціонування, а основна мета цих перетворень полягала у посиленні повноважень вищих посадових осіб виконавчої влади над розробленням і реалізацією державної політики з пізнішим наголосом на децентралізації [4].

Державне регулювання у Великій Британії практикувалося з 40-х до кінця 70-х років, а з 1979 до 1999 року тут застосовувались ринкові механізми відродження територій у поєднанні з посиленням централізації [5]. Як зазначає Т. Козак [6], цей процес суперечив європейським і внутрішнім тенденціям, оскільки ще в 20-х роках ХХ ст. у британському політичному лексиконі з'явився термін “деволюція”, що означав передачу владних повноважень від центру до провінцій. Основними чинниками невдачі централізації стали: зростаюча роль неурядових організацій; втрата деяких державних функцій на користь ЄС; тенденції глобалізації; деволуційні процеси. [4].

У 90-х роках ХХ ст. повноваження рад графств вирішили передати районним радам та збільшити райони у Шотландії та Уельсі. Нові ради стали називати унітарними (об'єднаними). В Англії однорівневе самоврядування було підтримано лише у деяких округах [3]. У результаті в 1999 році у державі співіснувало, по суті, дві моделі місцевої влади. Так, в Англії громадські послуги надавали переважно ради двох рівнів: перший рівень – ради графств, кожна з яких обслуговувала від 500 тисяч до 1,5 мільйона жителів; другий – районні ради (табл. 2). До складу

території ради графства входили від 4-х до 14 районів, близько по 100 тисяч жителів кожен.

Таблиця 1

Еволюція місцевого самоврядування Великої Британії (1835 – 1988)

Рік	Назва і короткий зміст законодавчого акта
1835	Закон Муніципальних Корпорацій започаткував прями загальні місцеві вибори у самоврядних містечках в Англії та Уельсі
1888	Закон Місцевого Уряду встановив 62 виборчі ради графств і 61 стандартну самоврядну містечкову раду в Англії та Уельсі (у Шотландії у 1889 році)
1894	Закон Місцевого Уряду запровадив у межах графства районні ради і мережу з 535 міських окружних рад (UDCs), 472 сільських окружних рад (RDCs) і 270 містечкових самоврядних рад та відновлено парафіяльні ради. Відповідно до особливостей Шотландії введено Закон Міських Рад 1900 року
1899	Закон Уряду Лондона завершив творення структури місцевого уряду. Запровадив у районних Лондонських Радах графств (LCC) мережу з 28 столичних містечкових рад (плюс Міська Корпорація Лондона)
1929	Закон Місцевого Уряду скасував Правління захисту прав бідних і передав його функції місцевій владі, поглибив передачу повноважень у Шотландії відповідно до Закону Місцевого Уряду (Шотландія) 1929 року
1963	Закон Уряду Лондона встановив, починаючи з 1965 року, Раду Великого Лондона (GLC), 32 лондонські міські ради, і в колишніх районних Лондонських Радах графств Внутрішнє управління освіти Лондона (ILEA). Міська Корпорація Лондона залишилася без змін
1972	Закон Місцевого Уряду ліквідував містечкові графства і скоротив кількість графств у Англії і Уельсі до 47, включаючи 333 нестоличні районні ради. В урбанізованій Англії встановлено 6 столичних графств і 36 столичних районів
1972	Закон Місцевого Уряду (Північна Ірландія) – замість 73 утворено 26 однорівневих районних рад з пропорційним виборчим представництвом
1973	Закон Місцевого Уряду (Шотландія) встановив 9 регіональних рад, 53 районні ради і 3 острівні ради замість понад 400 правлінь, що існували тут з 1929 року. Вступив у дію з травня 1975 року
1985	Закон Місцевого Уряду ліквідував Раду Великого Лондона і 6 рад столичних графств, починаючи з квітня 1986 року
1988	Закон освітньої реформи ліквідував Внутрішнє управління освіти Лондона, починаючи з квітня 1990 року

Зарубіжні і вітчизняні вчені сходяться на думці, що процеси реформування публічної влади є загальноцивілізаційними. Так, М. Ріхтер [8] зазначає, що

делегування влади у Великій Британії проходить так, як у ЄС відбувається розподіл фінансів із центру до регіонів, тобто через програми, а Т. Козак зазначає, що на початку 90-х рр. XX ст. політична еліта Великої Британії усвідомила небезпеку зі зволіканням деволюційних реформ [6]. Б. Джонс і Д. Кавенах [9] стверджують, що заклики до автономії Шотландії і Уельсу та контакти з ЄС показали відсутність у державі регіональної ланки управління. Тому, як зазначив М. Ігнат'єфф, Тоні Блер "...перший політик у сучасній британській історії, який втручається у саму конституційну структуру Сполученого Королівства" [10, С. 37].

Таблиця 2

Моделі місцевої влади Великої Британії (1999)

Однорівнева модель	Громадські послуги	Дворівнева модель
Районна рада (17 послуг)	Освіта, соціальна допомога, транспорт, стратегічне планування, поліція, пожежна охорона, захист прав споживачів, вивезення відходів та утримання бібліотек	Рада графства (9 послуг)
	Житло, місцеві дороги, будівельні норми, здорове довкілля, збирання відходів	Районна рада (6 послуг)
	Культура, рекреації	Спільні повноваження рад обох рівнів (2 послуги)

Уряд лейбористів розпочав зміцнення місцевої влади, насамперед, через поліпшення зворотного зв'язку стосовно якості місцевого управління і надання послуг місцевій громаді. [7]. Основні принципи реформи місцевого самоврядування, стратегія та механізми її впровадження були розроблені в урядових документах 1998–2000 рр. [11–15].

Відповідно до цього скорочено 80 адміністративних одиниць місцевого самоврядування до 467. Піднято роль депутатів ради як обраних представників місцевої громади, а не лише ланки, що зв'язує центральний і місцевий уряди [14]. Зросла роль і значення громад, які стають провідними і повноважними суб'єктами місцевої політики [12–14]. Удосконалено систему місцевих фінансів, джерела їх надходження з метою забезпечення надання громадянам, незалежно від місця проживання, однакового рівня послуг та справедливого оподаткування. Як пише С. Була [16], місцевий податок, який у 1993 році замінив подушний податок, базується на диференційованій ставці, зокрема власники майна оціненого більше ніж на 320 000 фунтів стерлінгів, сплачують утричі більший податок, ніж ті, хто володіє майном на 40 000 фунтів (табл. 3).

Ключовою стає роль рад щодо забезпечення якості послуг на основі місцевих Угод громадських послуг (Public Service Agreements – PSA). Розроблено національні показники оцінювання роботи рад, які включають: пріоритети і стандарти діяльності та критерії оцінки виконання ними своїх функцій [14; 15].

Таблиця 3

Джерела бюджету органу місцевого самоврядування Великобританії (1999)

№ з/п	Джерело	Частка у місцевому бюджеті, %
1	Місцевий податок	25
2	Дотація уряду	48
3	Податок з бізнесу (урядова ставка)	25
4	Платні послуги, інше	2
Разом:		100

Асоціація місцевих урядів (Local Government Association – LGA) і Агенція удосконалення і розвитку (Improvement and Development Agency – I&DeA) визначають інтегровані пріоритети для місцевої влади та основні критерії оцінки ефективності і результативності місцевих урядів, серед яких слід відзначити як найважливіші: високоякісне забезпечення потреб кожного жителя громади; першочерговість і вищість інтересів громади; аналіз інтересів громади з метою надання високоякісних послуг; налагодження співробітництва на принципах соціального партнерства з усіма зацікавленими інституціями та громадськими організаціями; чітке бачення перспектив економічного, соціального та екологічно безпечного розвитку територіальної громади; відкритість і етичність уряду та забезпечення справедливості і рівноправності доступу всіх членів громади до послуг. Чотири пріоритети громадських послуг місцевого уряду залишаються обов'язковими: освіта; охорона здоров'я; громадська безпека; транспорт [11; 15].

Контролюючи витрати місцевого уряду, центр прагне утворити інтегровану систему заходів щодо розширення діапазону наданих послуг, базуючись на чітких стандартах та критеріях їх оцінки. Для цього розроблено схему узагальнених показників (індикаторів) діяльності. Комісія з аудиту показників стандартів (Audit Commission Performance indicators) виводить рейтинг кожної з рад відповідно до запропонованої класифікації (табл. 4) [15].

Таблиця 4

Класифікація рад Великобританії щодо ефективності надання громадських послуг населенню

Група	Оцінка ефективності надання послуг
1	Високорезультативні – ті, що знаходяться на верхніх щаблях спектру надання високоякісних послуг у першочергових зонах потреб і високопродуктивно витрачають наявні ресурси
2	Вище середнього – ті, що перебувають ближче до вершини і мають очевидну здатність до вдосконалення
3	Нижче середнього – ті, що перебувають ближче до низу і не завжди ефективно витрачають наявні ресурси
4	Низькорезультативні – ті, що перебувають внизу щодо якості та ефективності надання місцевих послуг або мають дуже обмежені ресурси

Як зазначає М. Ріхтер [8], створення у квітні 1999 р. в Англії восьми Агенцій удосконалення і розвитку змістило відповідальність за економічний розвиток на регіональний рівень управління. Роблячи наголос на важливості фіскальної автономії та повноважень, автор приходить до висновку про можливість створення нового рівня делегування влади в Англії, який матиме фіскальний механізм. Утворені як публічні організації, підзвітні міністерствам і парламенту та керовані місцевим урядом і представниками бізнесу Агенції удосконалення і розвитку несуть відповідальність за витрати на підтримання програми економіки і розвитку територій, витративши, наприклад, близько 800 мільйонів фунтів стерлінгів за 1999/2000 рр. [8].

Ключ до успіху Агенцій – це їх здатність залучити як бюджетні, так і приватні інвестиційні проекти у регіони. Через регіональні Агенції вони пропонують позики для підприємницьких структур, неспроможних дотриматися умов отримання банківських кредитів. Фінансування проектів проводиться на паритетній основі – банк, наприклад, надасть 100 мільйонів фунтів стерлінгів, регіональні Агенції у відповідь виділять 100 мільйонів фунтів стерлінгів із урядових фондів.

На даному етапі Агенції удосконалення і розвитку ще не є формою перерозподілу повноважень, оскільки центральний уряд делегував їм владу на рівні їх місцевих відділень, які є, по суті, представництвами центрального уряду. Однак, через цей видимий презентабельний регіональний урядовий рівень, який бере на себе певну відповідальність, делеговану йому центральними урядовими департаментами, влада віддаляється від центрального уряду. Фахівці дійшли до висновку, що кредитні рівні, на яких будуть функціонувати регіональні Агенції, мають бути остаточно визначені через теперішню їх форму як урядового агентства, так і субсуверенного уряду.

При посиленні ролі Агенцій удосконалення і розвитку їх фінансові можливості зростуть. Ті, що досягли кращих результатів, матимуть змогу збільшити свої кредитні ресурси або отримати додаткове фінансування з держбюджету. Це диференціює їх щодо доходів, однак у прогнозованому майбутньому кожна Агенція буде фінансово пов'язана з центральним урядом.

Сучасне врегулювання недостатнє для забезпечення великого впливу на кредитоздатність англійських органів регіональної влади. Однак, розширення прибуткового податку вимагатиме моніторингу відносин Агенцій із місцевим урядом, щоб упевнитися щодо якості розподілу фінансів, повноважень і відповідальності. Поки роль Агенцій остаточно не визначена і не обумовлена законодавством, їх повноваження та повноваження місцевої влади можуть пересікатися. Ще одна об'єктивна причина, яка породжує дану проблему, Агенції були засновані, виходячи з потреб економіки і розвитку регіону, що також зумовлює пересікання повноважень. Зрозуміло, що за таких умов існує істотна ймовірність прийняття некоректних рішень.

Аналіз тенденцій та механізмів реформування сучасної системи місцевого самоврядування Великої Британії показав таке:

– євроінтеграційні процеси стимулюють реформування публічної влади через розвиток місцевого самоврядування як базового механізму децентралізації;

– провідна роль держави у розвитку місцевого самоврядування полягає у запровадженні стандартів надання громадських послуг, забезпеченні їх повсюдності та інтеграції державного управління і місцевого самоврядування через партнерство;

– утворення регіональної ланки управління є базовим напрямом сучасних реформ влади у країнах-членах ЄС, а Агенції удосконалення і розвитку є механізмом формування регіонального рівня управління у Великій Британії;

– ключовою функцією органів місцевого самоврядування є надання високоякісних громадських послуг населенню територіальної громади;

Досвід реформування місцевого самоврядування Великої Британії неідеальний і не є моделлю для безпосереднього копіювання, але практика системного нормативно-правового забезпечення процесу реформ, механізми творення структур регіонального рівня та процедури розроблення показників оцінки діяльності органів місцевого самоврядування та надання ними громадських послуг заслуговують на серйозне вивчення з метою запозичення їх для вітчизняних потреб.

Вивчення досвіду деволюції, ролі держави у становленні громадянського суспільства, взаємодії влади і громадськості, стандартів надання громадських послуг допоможе уникнути серйозних прорахунків на шляху до європейської спільноти.

Список літератури

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.03.02 р. “Про заходи щодо виконання Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування” № 123-р // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

2. *Wilson D., Game C.* Local Government in the United Kingdom, 2nd edition. – Hampshire/London, Macmillan Press Ltd, 2002. – 398 p.

3. *Брайен Моор.* Зміни у системі місцевої влади мають на меті спростити процес прийняття рішень // <http://www.citymayors.com>

4. *Роберт Агранофф.* Напрямки адміністративної реформи // <http://www.pdp.org.ua>

5. *Коріган П.* Проблеми економічного та соціального відродження міст // Управління сучасним містом. Науково-інформаційний бюлетень. – К.: УАДУ при Президентові України, 1999. – 56 с.

6. *Козак Т.* Політичні аспекти внутрішньодержавної регіоналізації у Сполученому Королівстві Великої Британії і Північній Ірландії // <http://www.franko.lviv.ua/faculty/Phil/Visnyk/Visnyk4/visnyk4.htm>

7. *Byrne T.* Local Government in Britain. – London, Penguin, 2002. – 576 p.

8. *Моніка Піктер.* Делегування влади урядом Великої Британії: еволюція, а не революція // <http://www.ji.lviv.ua/n23texts/rihter.htm>

9. *Bill Jones, Dennis Kavanagh.* British Politics Today. – Manchester University Press, 1992.

10. *Michael Ignatieff.* A Gamble with History. – Time, 1997, October 27.

11. The White Paper “Modern Local Government. In Touch with the People”. – London, DTLR, July 1998.

12. The White Paper “Modernising Government”. – London, March 1999.

13. The White Paper “Strong Local Leadership – Quality Public Services”. – London, DTLR, December 2001.
14. The Green Paper “Modernising Local Government Finance”. – London, DTLR, September 2000.
15. Benchmark of the “Ideal” Local Authority. Local Government Improvement Programme. – London, Improvement and Development Agency, 2000. – 30 p.
16. Була С. Правові засади місцевого самоврядування // <http://www.franko.lviv.ua/faculty/Phil/Visnyk/Visnyk4/visnyk4.htm>
17. Бейко О. В. Механізми вдосконалення управління на місцевому рівні та наближення його до європейських стандартів // <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DUTP/2005-1/txts/Beyko.htm>
18. Грицяк І. А. Право та інституції Європейського Союзу: Навч. посіб. – К.: “К.І.С.”, 2004. – 260 с.
19. Кампо В. М. Порівняльне муніципальне право: цивілізаційний вимір // <http://www.comparativelaw.org.ua/doc/>
20. Шемчушенко Ю. С. Теоретические проблемы гармонизации законодательства Украины с европейским правом // Проблемы гармонизации законодательства Украины и стран Европы / Под. общ. ред. Б. Кубко, В. В. Цветкова. – К., 2003.
21. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні: Науково-практичний посібник. / Упоряд. О. В. Бейко, А. К. Гук, В. М. Князєв / За ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. – К.: Крамар, 2003. – 396 с.
22. К. О. Линьов. Принцип субсидіарності у державному управлінні // <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/DUTP/2005-1/txts/LINOV.htm>
23. Ефективність державного управління та управлінських кадрів в умовах змін: Зб. наук. пр. / І. Розпутенко, О. Пухкал, О. Брайченко та ін.; За заг. ред. І. Розпутенка. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 168 с.
24. Яцунська О. О. Світовий досвід місцевого самоврядування та перспективи його інституціонально-системного втілення в Україні: Автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Одеська національна юридична академія – Одеса, 2001. – 22 с.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ЩОДО МОЖЛИВОСТЕЙ ВДОСКОНАЛЕННЯ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ НА РІВНІ АДМІНІСТРАТИВНОГО РАЙОНУ

І. Охоцький,

магістр державного управління, аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України

Постановка проблеми. Сучасний стан регіонального управління в Україні вимагає якісного перетворення системи владних відносин як на рівні центру, так і на рівні адміністративних районів, де сьогодні наявні і функціонують державні

органи виконавчої влади поряд із органами місцевого самоврядування. Така необхідність сьогодні обумовлена потребою закріпити досягнуті здобутки у справі становлення України як самодостатньої суверенної європейської держави, продовження її розбудови як правової, демократичної, соціальної країни. Розвиток новітньої України розкриває розуміння того, що реалізувати вказані цілі в сучасних умовах можливо тільки за наявності сформованих в країні сильних адміністративних районів з розвиненими демократичними інститутами місцевого самоврядування, які є ефективним інструментом саморегуляції суспільного і економічного життя громади, гарантом її сталого розвитку.

Зміцнення місцевого самоврядування підвищує громадянську активність і суспільну відповідальність громадян, створює сприятливі умови для позитивного дієвого впливу кожного з членів територіальної громади на прийняття ефективних управлінських рішень стосовно соціально-економічного і культурного розвитку відповідних територій шляхом більш широкої і активної їх участі у демократичних процесах суспільного і економічного життя, в тому числі шляхом участі громадян у різних об'єднаннях самоорганізації населення, партійних, громадських організаціях і об'єднаннях тощо.

Висока громадянська свідомість і активність населення є необхідним елементом процесу формування і реалізації ефективної соціально-економічної і культурної політики місцевими органами влади. Проте слід прийти до розуміння того, що сьогодні вирішальну роль в успішному розвитку України відіграють самоврядні інститути на рівні адміністративних районів, де найбільш виразно проявляється конкуренція інтересів центру, регіонів і місцевих громад. Це саме той оптимальний рівень, який може ефективно їх збалансувати, максимально узгодити і спрямувати в одному прийнятному й спільному для центру і периферії напрямі. Удосконалення системи місцевого самоврядування на рівні адміністративного району дасть змогу сформувати сильні самоврядні адміністративні райони. В свою чергу, сильні самоврядні адміністративні райони сприятимуть поліпшенню регіонального розвитку і ефективній розбудові регіонального управління на засадах демократичного врядування.

Отже, потреба вдосконалення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні на рівні адміністративного району сьогодні є досить *актуальною* і гострою.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій свідчить, що науковці приділяють значну увагу питанням розвитку місцевого самоврядування в Україні, а особливо такі вчені як В. М. Кампо, В. В. Кравченко, В. С. Куйбіда, М. О. Пухтинський та інші. Проблеми місцевого самоврядування та його розвитку знайшли відображення в роботах Б. П. Андресюка, В. О. Антоненка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, А. М. Ткачука та російських вчених Л. О. Веліхова, О. Г. Вороніна тощо. Водночас існує брак досліджень, які б повною мірою розкривали особливості та основні напрями вдосконалення формування та діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, призначених для підтримки прийняття ефективних управлінських рішень у сфері управління і регулювання суспільним, економічним та культурним розвитком на рівні адміністративного району.

При цьому *метою* статті є визначення засад вдосконалення регіонального управління у процесах формування ефективного суб'єкта місцевого самоврядування на рівні адміністративного району: такого дієздатного представницького органу територіальних громад району, який здатний разом з його виконавчим органом самостійно і ефективно вирішувати покладені на нього повноваження і завдання, в тому числі який би міг самостійно і ефективно мобілізувати необхідні фінансові, матеріальні та інші ресурсні можливості для надання населенню району повноцінних управлінських (адміністративних) послуг, а *завданням* даної публікації є визначення основних напрямів та шляхів удосконалення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні на рівні адміністративного району.

Новизною даного дослідження є запропонована модель вдосконалення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні, яка полягає у зміщенні акцентів у напрямі вдосконалення системи місцевого самоврядування на рівні адміністративного району та у формуванні сильних самоврядних адміністративних районів шляхом досягнення максимального балансу між представницькими органами місцевого самоврядування та органами виконавчої гілки влади на цьому адміністративно-територіальному рівні.

Поглиблення засад демократичного врядування, а, отже, і гармонізація та зміцнення системи державного управління на регіональному рівні не може бути здійснено без формування ефективного представницького органу територіальних громад району: такого дієвого суб'єкта місцевого самоврядування на рівні адміністративного району, який би нарешті став ефективним провідником втілення в усіх сферах життя найбільш нагальних запитів і потреб жителів адміністративного району. Адже саме на цьому рівні найбільш виразно проявляється ефективність влади, її здатність продемонструвати свої можливості, в тому числі у вдосконаленні надання громадянам країни своєчасних і якісних управлінських послуг [1, 2]. Формування такого суб'єкта управління вивільнить виконавчу гілку влади від здійснення нею неприродних їй функцій на рівні адміністративного району та надасть змогу державі сконцентрувати свої зусилля на ефективному вирішенні питань загальнодержавного значення, зменшить конфліктність і напруженість у взаємодії різних гілок влади та природно узгодить та об'єднає місцеві інтереси й інтереси центру.

Експерименти в Україні щодо трансформації інститутів територіальної організації влади, які здійснювалися, в тому числі на рівні адміністративного району, здебільшого на основі емпіричного досвіду впродовж 90-х – початку 2000-х років, бажаних позитивних результатів не дали [2, 3]. Наслідком цих перетворень стало створення громіздких та неефективних систем державної і місцевої влад на рівні адміністративного району, що є однією з основних причин суттєвої диспропорції соціально-економічного розвитку регіонів України [3]. Як свідчить світовий і вітчизняний досвід державотворення, системні вдосконалення можуть бути ефективними в тому разі, коли вони значною мірою позитивно сприймаються всіма залученими в цей процес владними інститутами різної природи і особливо на найбільш віддаленому від центру адміністративно-територіальному рівні [4]. Тому передумовою вдосконалення системи місцевого самоврядування в Україні є

поглиблення демократичних засад регіонального врядування шляхом створення сприятливих умов та всебічного сприяння розвитку спільним самоврядним інституціям територіальних громад адміністративного району, впровадження виваженої державної політики щодо адміністративних районів, особливо в аспекті фінансового забезпечення їх соціально-економічного і культурного розвитку, податків, узгодженості повноважень і дій державних органів районного управління та районних органів місцевого самоврядування [5]. Наслідком демократизації процесу регіонального управління соціально-економічним і культурним розвитком на рівні адміністративних районів має бути значне зменшення тіньової економіки, розумне обмеження втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування в господарську діяльність суб'єктів підприємницької діяльності, створення реальних умов для широкого залучення бізнесу до надання громадських послуг, особливо у сфері життєзабезпечення громадян у місцях їх проживання, налагодження більш сталих і прозорих партнерських відносин між органами місцевого самоврядування на рівні адміністративного району з одного боку та підприємницькими діловими колами і громадськими організаціями з іншого.

Одним із суттєвих проявів суперечливості та недосконалості існуючої територіальної організації влади в Україні на рівні адміністративного району залишається неадекватний їх природі статус різних гілок влади, а отже, і неоптимальний розподіл компетенції і повноважень між ними [6], результатом чого з одного боку є невиправдано надмірна централізація державної влади та відсутність реальних правових і прозорих механізмів здійснення цієї влади, а з іншого боку недостатньо ефективні органи місцевого самоврядування. Внаслідок цього маємо слабкий вплив як органів місцевого самоврядування, так і виконавчої гілки влади на соціально-економічний розвиток адміністративних районів, стихійність і малу прогнозованість їх економічного розвитку [7]. В кінцевому результаті сьогодні місцеве самоврядування і державне управління на рівні адміністративних районів проявляють свою слабкість практично у всіх сферах життя територіальних громад і до того ж перманентно перебувають між собою у стані конфлікту, що не дає змогу залучити і реалізувати в повному обсязі потенціал місцевої влади у вирішенні нагальних проблем місцевого значення [8, 9].

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування [5, 10], яка у 1997 році була ратифікована Верховною Радою України [11], основними принципами розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади мають бути:

децентралізація – розширення повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади за рахунок повноважень центральних органів виконавчої влади з метою оптимізації і підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів;

субсидіарність – розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади різних рівнів повинен здійснюватись таким чином, щоб, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішення до громадянина, а з другого, – ці органи мають володіти організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, що забезпечують

обсяг та якість соціальних послуг, які надаються населенню відповідно до загальнодержавних соціальних стандартів;

законність – органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади та їх посадові особи мають діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України на засадах чіткого розподілу повноважень та відповідальності між цими органами та їх посадовими особами;

повсюдність місцевого самоврядування – місцеве самоврядування має здійснюватись на всій території України, що означає відсутність територій, на які не поширюється юрисдикція територіальних громад, якщо інше прямо не передбачено спеціальними законами;

правова самостійність місцевого самоврядування – повноваження, якими наділяються територіальні громади та відповідні органи місцевого самоврядування, мають бути повними і виключними, тобто не можуть належати іншим органам. В межах цих повноважень територіальні громади та органи місцевого самоврядування мають діяти самостійно та ініціативно;

організаційна самостійність місцевого самоврядування – територіальні громади та відповідні органи місцевого самоврядування, виходячи з місцевих потреб та необхідності забезпечення ефективної діяльності, повинні мати можливість самостійно визначати власні внутрішні виконавчі структури, а будь-який адміністративний нагляд за діяльністю зазначених суб'єктів місцевого самоврядування має здійснюватись лише для забезпечення дотримання Конституції і законів;

матеріально-фінансова самостійність та спроможність – територіальна громада та відповідні органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень повинні вільно володіти, користуватися та розпоряджатися комунальною власністю та власними фінансовими ресурсами з метою задоволення власних потреб тощо.

Реалізація цих принципів в Україні сьогодні вимагає не лише оптимізації та перерозподілу повноважень між районними представницькими органами місцевого самоврядування і органами виконавчої влади на рівні адміністративного району, а й оптимізації і змін у їх статусі [12].

Загальний процес вдосконалення територіальної організації влади на місцях потребує зміщення акцентів у бік вдосконалення системи місцевого самоврядування на рівні адміністративного району. Комплекс питань, які стосуються до сфери місцевого самоврядування на рівні адміністративного району, слід оптимізувати, більш чітко окреслити їх коло і визначити у законодавчому порядку. Тут необхідно враховувати численні економічні, соціальні, правові, політичні, культурні, ментальні та інші фактори, які за певних внутрішніх і зовнішніх умов розвитку держави можуть як сприяти цьому вдосконаленню, так і стримувати його [13]. Ступінь демократичних змін у нашій країні багато в чому буде залежати саме від результатів цих вдосконалень.

Вказані вдосконалення передбачають забезпечення провідної ролі представницьких органів у системі місцевого самоврядування на рівні адміністративного району у вирішенні питань місцевого значення, які проте мають не виходити за межі спільних соціально-економічних, національних і культурних

інтересів усіх жителів України в цілому [14], шляхом запровадження повноцінного місцевого самоврядування на цьому рівні, включаючи надання права районним радам створювати підзвітні і підконтрольні їм виконавчі органи та створення сприятливих умов щодо більш широкої і активної участі кожного жителя району у демократичних процесах, а отже, і дієвого впливу громадян району на прийняття управлінських рішень в усіх сферах розвитку відповідної території, в тому числі шляхом їх участі в різних об'єднаннях самоорганізації населення, партійних, громадських об'єднаннях і організаціях тощо. Також необхідне забезпечення належної матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування, в тому числі шляхом посилення відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування і державної влади [15]. І нарешті шляхом вилучення у районних державних адміністрацій та передачі відповідним органам місцевого самоврядування функцій і повноважень організаційно-господарського характеру слід забезпечити перетворення районних державних адміністрацій з органів управління відповідними територіями загальної компетенції в органи із здебільшого контрольно-наглядовими функціями за дотриманням Конституції [16] і Законів України [17, 18, 19 та ін.] територіальними державними органами, які не можуть бути децентралізовані, і органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами. Всі ці вдосконалення мають першорядне значення для реальної демократизації та побудови ефективної системи місцевого самоврядування на рівні адміністративних районів регіону. Маємо наголосити, що на рівні адміністративного району природно залишити у віданні виконавчої влади питання координації і повноваження, наслідки виконання яких пов'язані з інтересами всього населення України в цілому, такі як права і свобода людини і громадянина, національні інтереси, безпека і оборона, загальнодержавні організаційно-правового і соціально-економічного характеру тощо [6].

Зазначені демократичні вдосконалення також передбачають розширення партнерських відносин між місцевою і державною владами на рівні адміністративного району, підприємницькими діловими колами, партійними і громадськими організаціями у сферах забезпечення соціально-економічного і культурного розвитку адміністративних районів, значне зменшення тіньової економіки, розумне обмеження втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування в господарську діяльність суб'єктів підприємницької діяльності, поліпшення умов для ефективного залучення бізнесу до надання послуг у сфері життєзабезпечення громадян.

Отже, система місцевого самоврядування в Україні потребує сьогодні нагального вдосконалення на рівні адміністративного району, а саме: зміни статусу представницького органу територіальних громад району як суб'єкта місцевого самоврядування на рівні адміністративного району, який здатний, спираючись на власні ресурси і потенціал, самостійно та ефективно вирішувати покладені на нього повноваження і завдання. Конституція і законодавство має більш широко і чітко визначати демократичні засади його формування і діяльності, предмет його відання, завдання, виключні повноваження. Невід'ємною складовою вдосконалення існуючої сьогодні системи місцевого самоврядування в Україні на рівні адміністративного району є створення виконавчого органу районної ради та

кардинальне зміцнення і розширення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, яка є основою ресурсного забезпечення соціально-економічного і культурного розвитку адміністративного району. Останнє передбачає підвищення якості надання сучасних громадських (адміністративних) послуг, поліпшення дотримання гарантованих соціальних стандартів і, отже, підвищення рівня життя громадян. Таким чином, органи місцевого самоврядування мають трансформуватися в такі органи публічної влади на рівні адміністративного району, які мають, з огляду оптимальності прийняття управлінських рішень місцевого значення, відповідні повноваження з надання практично всього спектра управлінських послуг громадянам і юридичним особам. На думку деяких вчених, таке вдосконалення органів місцевого самоврядування щодо посилення їх статусу та надання їм також функцій, які зараз вкладені в термін “державне управління”, має більш чітко забезпечити принцип територіальності місцевого самоврядування, а саме: розповсюдження юрисдикції територіальних громад на всю територію адміністративно-територіальної одиниці відповідної територіальної громади [20]. Слід зауважити, що розширення функцій одного суб’єкта управління передбачає відповідне звуження або ліквідацію цих функцій у іншого суб’єкта управління. З огляду на це точка розподілу компетенції і повноважень між місцевими органами влади різної природи на рівні адміністративного району має бути максимально оптимізована, щоб в результаті відповідних змін досягти поставленої мети: появи ефективної системи місцевого самоврядування в Україні, яка органічно “вплетена” в систему управління державою. За інших умов, коли значною мірою переоцінюються або недооцінюються можливості, значення і роль будь-якого органу управління щодо успішного розвитку окремих адміністративних територій і держави в цілому, як сталої цілісної системи, можуть виникати некеровані державою складні конфліктні питання, які найбільш гостро проявляються у вигляді конфлікту незбалансованих інтересів між центром і периферійними адміністративними територіями, результатом яких є негативний вплив на економічний і соціальний розвиток, в тому числі на весь спектр та своєчасність і якість надання громадських (управлінських) послуг.

Комплексність зазначених питань охоплює здійснення цілої низки заходів, які для їх реалізації потребують визначення і деталізації в окремих концептуальних документах, які мають бути оптимально збалансовані і узгоджені з усіма зацікавленими суб’єктами, які корелюють під час формування і діяльності органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад на рівні адміністративного району.

Ці концептуальні положення необхідно покласти в основу засад удосконалення системи місцевого самоврядування на рівні адміністративного району, тим більше, що вони були підтримані під час громадських слухань у грудні 2003 року [21], на парламентських слуханнях 12 жовтня 2005 року [22] та у “Національній доповіді – 2006. Сучасний стан та перспективи муніципального та регіонального розвитку в Україні (погляд муніципальної громадськості)” [2].

Розглянуте коло питань щодо удосконалення системи місцевого самоврядування на рівні адміністративного району торкається також положень чинного Бюджетного кодексу України [19], а саме: для реального забезпечення

виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень на рівні адміністративного району необхідні щонайменше зміни в частині розподілу доходів і видатків місцевих бюджетів, зокрема на ті, що враховуються та не враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів у бік зміцнення відповідних місцевих бюджетів.

Отже, можемо окреслити першочергові кроки щодо змін у сфері законодавства України, які необхідно здійснити на шляху удосконалення системи місцевого самоврядування із вирішення вищевказаних проблемних питань вдосконалення на рівні адміністративного району, зокрема:

внесення змін до Конституції України [16], а саме: до статей 140 і 141 в частині визначення органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, території поширення юрисдикції яких утворюють територію адміністративного району не лише районних рад, але і їх виконавчих органів; до статей 118, 119 – зміни в частині статусу районних державних адміністрацій як виконавчої (Президентської) гілки влади, залишивши за ними виконання функцій загального контролю та нагляду за дотриманням Конституції та законів України у межах територіально-адміністративного району;

підготовка проекту та прийняття Закону України «Про районні ради та їх виконавчі органи»;

підготовка проектів нових редакцій та прийняття Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» [17] та «Про місцеві державні адміністрації» [18];

внесення змін до Бюджетного кодексу України, зокрема в частині розподілу доходів і видатків місцевих бюджетів на ті, що враховуються та не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;

законодавче визначення порядку діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на рівні адміністративного району, їх посадових осіб щодо розгляду питань, пов'язаних з наданням управлінських (адміністративних) послуг населенню шляхом розроблення відповідного проекту Закону України (Кодексу) з подальшим його розглядом та прийняттям Верховною Радою України.

Таким чином, здійснений аналіз призвів до такого висновку.

Основні акценти щодо поліпшення системи місцевого самоврядування сьогодні в Україні мають бути зміщені в напрямі вдосконалення системи місцевого самоврядування на рівні адміністративного району. Саме тепер від розуміння цього факту і розроблення та здійснення вже сьогодні виваженої державної регіональної політики, яка спрямована на формування сильних самодостатніх самоврядних адміністративних районів, законодавчого закріплення оптимального розподілу компетенції і повноважень між представницькими органами місцевого самоврядування та органами виконавчої гілки влади на цьому адміністративно-територіальному рівні, а також їх нових статусів на основі максимального врахування їх природи та досягнення максимального балансу між доцентровими інтересами центру та відцентровими інтересами адміністративних районів (представницькими органами місцевого самоврядування на рівні адміністративних районів) залежатиме сьогодні успішний розвиток України як сильної, соціально орієнтованої, самодостатньої суверенної європейської держави.

Результати цього дослідження можуть бути застосовані під час розроблення проектів законодавчих та нормативно-правових документів у сфері державної регіональної політики, місцевого самоврядування як органами центральної виконавчої влади, так і народними депутатами України.

Список літератури

1. Реформування публічної адміністрації в Україні: місцевий та регіональні рівні. Документ для консультацій щодо державної політики (Зелена книга). – <http://www.cpr.org.ua>
2. Проект. Національна доповідь – 2006. Сучасний стан та перспективи муніципального та регіонального розвитку в Україні (погляд муніципальної громадськості). – <http://www.auc.org.ua>
3. Януш Гонцяж, Наталія Гнидюк. Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості. – Львів: Міленіум, 2002, 136 с.
4. Товариство науковців по сприянню муніципальній реформі. “Інформаційно-аналітичний звіт про стан виконання законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації” – <http://www.municipal.gov.ua/>
5. Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування: Матеріали міжнар. конф. (11–12 червня 2002 р., м. Київ) / Упоряд.: В. В. Кравченко, М. О. Пухтинський. – К.: Логос, 2002. – 263 с.
6. Збірник матеріалів засідань міжнародної конференції на тему "Регіональний та місцевий розвиток в Україні: виклики та можливості". – К., 2005. – 97 с.
7. Куйбіда В. С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні: Монографія/ В. С. Куйбіда; Відп. ред. В. І Чушенко. – Л.: Літопис, 2001. – 376 с.
8. Кампо В. М. Місцеве самоврядування України. – К.: ІнЮре, 1997. – 36 с.
9. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Монографія / В. О. Антонечко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов. – К.: Атіка, 2007.
10. Європейська хартія місцевого самоврядування. – <http://www.rada.gov.ua>
11. Закон України “Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування”. – <http://www.rada.gov.ua>
12. Андресюк Б. П. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми і перспективи / НАН України; Інститут національних відносин і політологію. – К.: Інформаційно-видавничий центр, 1997. – 222 с.
13. Саєнко Ю., Ткачук А., Привалов Ю. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми і прогнози / – К.: Інститут соціології, 1997. – 148 с.
14. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства: общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства.– М.: Наука, 1996. – 480 с.
15. Воронин А. Г., Лапин В. А., Широков А. Н. Основы управления муниципальным хозяйством.– М.: Московский общественный фонд, 1997. – 138 с.
16. Конституція України. – <http://www.rada.gov.ua>
17. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”. – <http://www.rada.gov.ua>
18. Закон України “Про місцеві державні адміністрації”. – <http://www.rada.gov.ua>
19. Бюджетний кодекс України. – <http://www.rada.gov.ua>

20. Заєць А. П. Суть пропозицій з реформування адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування. – <http://www.municipal.gov.ua>, <http://www.mincult.crimea-portal.gov.ua>.

21. Громадські слухання "Державна стратегія управління місцевим і регіональним розвитком (реформування місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування)" – <http://www.municipal.gov.ua>.

22. Рекомендації парламентських слухань "Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування" – <http://www.rada.gov.ua>.

СТРАТЕГІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЇ РЕКЛАМИ В МІСТІ КИЄВІ

І. Беца,

аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України

Постановка проблеми у загальному вигляді. Зовнішня реклама сьогодні є одним з найпопулярніших і ефективніших видів реклами. Охоплюючи собою максимально можливу споживацьку аудиторію, вона здійснює системний і цільовий вплив на масову свідомість, формуючи ті чи інші моделі споживацької поведінки. Присутність різнобарвної зовнішньої реклами в територіальних агломераціях мегаполіса сутнісно змінюють естетичний ландшафт останнього, адже полікультурна семантика рекламних продуктів часто не тільки дисонує з культурно-громадським змістом просторової моделі міста, але і входить у конфлікт з нормами суспільної моралі і права. З іншого боку, саме зовнішня реклама у великому місті є одним із джерел реального і постійного поповнення міського бюджету, фактором регулярних надходжень міського прибутку, тому дискурс зовнішньої реклами є актуальним і функціонально активованим суб'єктом регуляторних практик системи державного менеджменту. Так, сьогодні в умовах світових глобалізаційних процесів зовнішня реклама в розвинутих країнах трансформується з інфраструктурного елемента національної економіки в окрему повноцінну мегагалузь, що яскраво засвідчує щорічне зростання (в середньому, за даними дослідників, на 13%) інтегрованого бюджету на рекламу в усіх країнах світу з розвинутою економікою.

Актуальність теми зумовлена її новизною та гострою потребою у вирішенні наявних об'єктивних суперечностей між багатьма чинниками сучасного стану регуляторних практик органів місцевого самоврядування, зокрема в столичному регіоні, а також низкою факторів економічного й соціального розвитку – потребами розвитку національної економіки і рекламної галузі загалом, яка через перенасиченість ринку рекламних послуг потребує оптимізації державного контролю (зокрема удосконалення системи оподаткування, алгоритмів упровадження тендерів, механізмів видачі дозволів тощо); політико-правовими і організаційно-ресурсними протиріччями між корпоративними інтересами

рекламістів, інших професійних спільнот та інтересами і потребами громадськості у позитивній морально-психологічній текстуальності зовнішньої реклами, інтенсивному розвитку соціальної реклами і т. д., що потребує уваги і підтримки з боку державного апарату.

Мета статті полягає у висвітленні актуальних аспектів діяльності органів місцевого самоврядування у сфері зовнішньої реклами в м. Києві, концептуалізації методологічних засад діяльності як процесів державного управління і виробленні пропозицій щодо оптимізації нормативно-регуляторних, організаційно-функціональних і політико-правових механізмів діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішньої реклами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Одним з безумовних авторитетів у цій галузі є відомий український дослідник проблем реклами, автор багатьох праць, учений Є. В. Ромата. Вагомий внесок у формування сучасної методології державного управління рекламною діяльністю, розроблення концепції української реклами і рекламознавства зробили праці таких вітчизняних і зарубіжних вчених, як В. Бугрим, А. Вітренко, Н. Вінер, В. М. Князев, Ю. О. Куц, Б. А. Обрисько, Л. Пал, М. І. Пірен, А. В. Пікулькін, М. Портер, В. П. Удовіченко, Г. В. Щокін, В. В. Цветков та ін. Серед російських дослідників механізми державного регулювання в рекламній галузі досліджуються в працях І. В. Крилова, Л. Н. Федотова, В. В. Ученової, Н. В. Старих, Т. А. Пирогової, Н. П. Арджанова, Р. Г. Мартиросова, М. А. Губанової, О. А. Філатової, Н. В. Вороніна, Т. В. Макарової, Н. В. Головкиної і багатьох інших. До розгляду в контексті застосування міждисциплінарного підходу також залучені останні наукові доробки з економіки, муніципального права, соціології управління, менеджменту, теорії маркетингу і реклами, політології тощо. Проблеми правового механізму регулювання рекламної галузі привернули увагу таких дослідників, як Р. Б. Шишка, В. І. Іванова, Ю. Ф. Вольдмана, О. Б. Кузнецової, Е. В. Медянкової, В. Л. Музиканта, Г. А. Свердлика, Е. Л. Страунінга, Ю. В. Черячукіна, В. Л. Нечуй-Ветер, Н. О. Саніахметової та її учениці А. І. Черемнової й ін.

Аналіз опублікованих ними та іншими авторами робіт дозволяє стверджувати, що діяльність органів місцевого самоврядування у сфері зовнішньої реклами на регіональному рівні конкретної адміністративно-територіальної одиниці і, зокрема, столиці дотепер на монографічному, дисертаційному рівні достатнім чином в Україні не досліджувалась. Необхідність та потреба розгляду цієї проблематики на рівні вивчення практичної дієвості правового механізму (в просторі муніципальної регуляторної практики) з метою оцінки його ефективності і вироблення пропозицій щодо оптимізації ситуації є очевидними. Тому діяльність органів місцевого самоврядування у сфері зовнішньої реклами потребує ґрунтовного системного аналізу як адекватної концептуалізації процесів державного регулювання відносин зі створення та розповсюдження зовнішньої реклами (рекламних послуг) на регіональному, муніципальному рівні, встановленні його специфіки, фахової і всебічної оцінки ефективності і результативності.

Метою статті є визначення реальної, фактичної дієвості політико-правових механізмів регулювання рекламної сфери органами місцевого самоврядування в м. Києві, наявних алгоритмів і технологій державного і громадського контролю. В контексті вивчення даної проблематики автором була проаналізована ціла низка як

правових, так і науково-методологічних і технічно-проектувальних документів – законодавчих актів і нормативних матеріалів: статутів, указів, ухвал, рішень, розпоряджень, основних положень, концепцій, проектувально-технічних паспортів, звітів, наукових і публіцистичних резонансних статей, які загалом дозволили скласти об'єктивне уявлення щодо наявного стану, проблем і перспектив державного регулювання індустрії зовнішньої реклами в м. Києві.

Виклад основного матеріалу. Значно актуалізує визначену вище проблематику те, що для України наявний час є періодом бурхливого розвитку зовнішньої реклами. Так, про динаміку обсягів витрат і поступове формування ринку яскраво свідчать показники зростання рекламних поверхонь, які в 1999 р. становили 9129 одиниць, у 2000 – 11 671, 2001 – 15 151, 2002 – 21 868, 2003 – 30 993, 2004 – 41 390, 2005 – 47 234, 2006 – 63 412 одиниць. Так, зростання кількості та якості рекламного продукту, особливо зовнішньої реклами, в останні роки збіглось у часі зі зростанням темпів економічного розвитку та підвищенням макро- й мікропоказників розвитку України. Ринок реклами в Україні в 2002 р. виріс на 30% до \$260 млн, у 2003 р. – на 61,5%, що склав \$420 млн. У 2004 р. експерти Всеукраїнської рекламної коаліції оцінили обсяг рекламного ринку України на рівні \$530 млн. Згідно з прогнозами в 2007 р. очікується, що загальний обсяг ринку реклами становитиме від \$962 млн до \$1128 млн. Найбільший же відсоток зростання обсягів рекламної продукції зовнішньої реклами (як і рекламної продукції загалом) припадає на столичний ринок рекламних послуг, що концентрує дослідний інтерес на регуляторних практиках органів місцевого самоврядування м. Києва.

Статистичні дані, визначаючи характеристики київського ринку реклами, також засвідчують процеси поступового і впевненого зростання обсягів зовнішньої реклами. Так, кількість використаних підприємствами рекламних засобів зовнішньої реклами в 2006 р., згідно з даними Держкомстату, у м. Києві становить 36 124 одиниці (для порівняння: внутрішньої реклами – 1120, на транспорті – 9222). Більший обсяг, ніж зовнішня реклама має лише реклама друкованих засобів масової інформації – 60 864 одиниці (цікаво для порівняння: радіо – 777, телебачення – 1543 одиниці).

Специфіка підвищеного контролю з боку органів влади зумовлена, у свою чергу, не лише питаннями цензури продуктів зовнішньої реклами (в цьому значну роль відіграє і контроль громадськості) і економічною доцільністю, але й просторово-ресурсним питанням як фактором розміщення рекламних щитів, плакатів і т. д. у територіально обмежених площинах одного мегаполіса, який одночасно є культурним, адміністративним, політичним і т. д. центром. Аналіз світового досвіду показує, що розвиток столичного міста має свої особливості, пов'язані з роллю, яку воно відіграє і в загальній системі державного управління, впливом на інші регіони та територіальні громади, що безумовно актуалізує увагу до столичних моделей регуляторної практики органів місцевого самоврядування у сфері рекламної індустрії.

Жорстка конкуренція на ринку зовнішньої реклами України, який на сьогодні, за даними дослідників, характеризується перенасиченістю, незбалансованістю й тінізацією, спонукає шукати більш ефективні та дієві механізми державного контролю, які б максимально оптимізували політично і організаційно

неврівноважену динаміку, наявну сьогодні в цій сфері. Зазначені моменти, на жаль, свідчать і про відсутність досконалої стратегії державного менеджменту у сфері регулювання рекламної індустрії, несформованість цілісної загальнодержавної концепції управлінської практики і контролю за цією галуззю, неефективність і неадекватність функціонування вже напрацьованих правових механізмів державного регулювання, невідповідність вимогам часу і застарілість наявних організаційного-регуляторних алгоритмів, схем і моделей контролю.

Відсутність тендерів, аукціонів, конкурсів, здебільшого повна непрозорість і необґрунтованість видачі дозволів на розміщення продуктів зовнішньої реклами, несформованість громадських рад як органів громадського контролю і механізмів саморегуляторних процесів у цій сфері призводять до некоординованості дій державницьких управлінських структур, їх корумпованості, тінізації механізмів регулювання.

Організація зовнішньо-просторового дизайну мегаполіса (значне місце в якому займає зовнішня реклама) передбачає надання органам місцевого самоврядування широких повноважень. Це стосується діяльності відповідних установ, робочих органів і організацій виробничої, а також соціальної сфери щодо прийняття рішень для видачі дозволів на розміщення об'єктів зовнішньої реклами, а також надання рекламних послуг населенню. Планується розміщення на договірних засадах замовлень на рекламну продукцію соціального і політичного характеру, залучення коштів на будівництво, розширення, ремонт та утримання об'єктів зовнішньої реклами різних форм власності. Законодавством до повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування віднесено організацію функціонування місцевого ринку рекламних послуг, залучення на договірних засадах підприємств, установ і організацій до участі в тендерах на розміщення рекламної продукції зовнішньої реклами в мережі елітних локусів міста, вжиття заходів щодо протидії монополізації ринку рекламних послуг, створення умов і контроль за підтриманням стабільного стану здорового конкурентного середовища у цій сфері, регулювання відповідності змісту продуктів зовнішньої реклами Законом України "Про рекламу" і "Про суспільну мораль" (цензурування), сприяння активізації саморегулювальних механізмів цієї галузі в контексті широкої державної підтримки і співпраці з низкою громадських організацій, професійних об'єднань, асоціацій, спілок рекламодавців і споживачів реклами.

Зовнішня реклама в просторовій організації мегаполіса, а також її якість, культурно-семантична контекстність і відповідність архітектурно-естетичному і адміністративно-територіальному дизайну міста, виходячи з умов формування та застосування соціальних стандартів і нормативів, має забезпечувати реалізацію закріплених Конституцією України, законами України, Європейською хартією міст, Хартією українських міст та іншими документами соціальних гарантій і принципів, а також регулюватися з боку громадськості і професійних об'єднань шляхом проведення громадських обговорень, суспільних дискусій і слухань з метою прийняття відповідних рішень, звернень і пропозицій щодо вдосконалення і урегулювання питань розміщення і стандартів якості продуктів зовнішньої реклами.

А існує правнотворче регулювання рекламного бізнесу, що відбувається на двох рівнях – державному і громадсько-професійному, має

постійного вдосконалюватися, адже воно є одним з найважливіших інструментів держави у справі зміцнення позицій національного виробника і розвитку вітчизняної економіки. В цьому контексті досить важливою і такою, що потребує опрацювання, є ідея щодо гармонізації українського законодавства і законодавства ЄС.

Аналіз світового досвіду показує, що розвиток столичного міста має свої особливості, пов'язані з роллю, яку воно відіграє в системі державного управління, впливом на інші регіони та територіальні громади. Тому, розробляючи стратегію розвитку зовнішньої реклами м. Києва, потрібно враховувати ознаки столичності: у функціональному аспекті – лідерство або панування над суспільними системами; у територіальному аспекті – центральне географічне положення; в соціальному і екологічних аспектах – формування такого столичного середовища, яке породжує тип столичного жителя, життєві установки якого відмінні від провінційних. При цьому збалансований гармонійний багатофакторний розвиток м. Києва як столичного міста, яке відіграє роль адміністративного, культурного, наукового, освітнього, індустріального та туристичного центру, має відбуватися у складі господарського комплексу України і в межах розселення київської агломерації. Для цього на базі м. Києва та Київської області доцільно заснувати Київський столичний регіон (Великий Київ) з об'єднанням у його межах територій і населених пунктів, що можуть бути віднесені до київської агломерації і розвиватимуться на основі єдиної скоординованої програми стійкого розвитку у XXI столітті.

З урахуванням столичного статусу та багатофункціональності міста стратегічна мета розвитку м. Києва полягає у забезпеченні високої якості життя населення і створенні адекватного міського середовища на основі сталості та ефективного виконання ним столичних функцій і функцій світового міста.

Визначається, що в основу вибору стратегії розвитку зовнішньорекламного, просторового середовища великих міст, у тому числі й столиці, необхідно покласти такі принципи: комплексність, що вимагає вирішення всієї сукупності взаємопов'язаних і взаємозумовлених проблем, а не окремих, у тому числі пріоритетних; інноваційність, яка передбачає перехід на інноваційну модель економічного розвитку; економічність, що має на меті створення відкритої для конкуренції ринкової економіки і сприятливого інвестиційного середовища; гуманітарність, що передбачає поліпшення стану навколишнього середовища; сталість, яка полягає у підтримці програм розвитку, результати яких не ускладнюють нинішній і майбутній економічний та соціальний розвиток, відповідають критеріям екологічної безпеки і стійкості економічного розвитку.

Поряд зі столичними функціями Київ має виконувати функції світового міста, де концентрується виробництво не стільки товарів, скільки інформації і послуг, які поширюються в глобальному масштабі. Функціонування Києва як світового міста зумовлює необхідність виконання в ньому специфічних столичних функцій, спрямованих на те, щоб місто стало дійсно діловим, науковим та інформаційним центром, осередком суспільного і культурного життя, місцем проведення акцій міжнародного значення, що надасть новий імпульс розвитку економіки країни в цілому. Розвиток Києва в XXI столітті має визначатися процесами інформатизації та інтелектуалізації економіки. При цьому економічна структура міста повинна

змінюватися не на основі закриття тих чи інших необхідних суспільству та територіальній громаді виробництв, а шляхом поступової її трансформації.

Зовнішнє рекламно-інформаційне середовище м. Києва формується на основі двох видів інформаційно-реklamних засобів: зовнішньої реклами та системи візуальної інформації.

Обидва ці види являють собою сукупність елементів однієї інформаційної сфери, яка наразі не має системної організації для визначення методів створення єдиного рекламно-інформаційного середовища. Для цього необхідний аналіз кожної з цих складових на основі комплексу дизайн-ергономічних, містобудівних, соціально-культурних, експлуатаційних вимог з урахуванням специфіки психофізіологічних особливостей візуального сприйняття об'єктів міського середовища. При цьому необхідно враховувати вимоги нормативної документації, що регламентує створення та розміщення зовнішньої реклами в м. Києві. Безсистемне розміщення зовнішньої реклами в столиці зумовлено насамперед недостатністю науково-методичних рекомендацій щодо визначення умов її розташування та неналежним контролем за цим процесом.

Концепція розміщення зовнішньої реклами в м. Києві має здебільшого описовий характер, позбавлений прикладного аспекту. Інформаційний простір міста в ній розглядається суто з архітектурно-планувальних позицій, при цьому не враховуються достатньою мірою естетичні та ергономічні вимоги до зовнішньої реклами. Концепція не враховує необхідності розміщення в міському середовищі засобів візуальної інформації, без чого інформаційне забезпечення людини, як показує світовий досвід, є недостатнім.

Вивчені та систематизовані дані досліджень, проведених для вивчення рекламного середовища столиці, проаналізовані зони київської мапи зовнішньої реклами. Як видно з результатів комплексного оцінювання, більшість недоліків розміщення зовнішньої реклами (далі ЗР) характерні майже для всіх зон. Кількість ЗР, розміщених у міському просторі Києва, значно менша (інколи на порядок менша), ніж у великих містах зарубіжжя – Москві, Санкт-Петербурзі, Берліні, Лондоні.

При цьому насиченість міського простору рекламою в цілому не перевищує допустимого насичення, але в центрі міста вона досягла межі, а в деяких місцях значно її перевищує.

Крім вищенаведеного, загальним недоліком рекламного простору міста є застарілість конструктивних та дизайнерських вирішень встановлених ЗР та вкрай недостатня кількість рекламоносіїв із сучасними методами надання рекламної інформації.

Питання перенасиченості ЗР міського простору набуло важливого значення однаковою мірою як в м. Києві, так і в інших великих містах України. Водночас розміщення ЗР у м. Києві відрізняється від їх розміщення в інших великих містах у гірший бік. До основних недоліків належать: низький естетичний рівень та низька якість виготовлення носіїв реклами; невиправдано високий відсоток розміщення великогабаритних ЗР, особливо в центральних районах міста; наявність великої кількості порушень діючого законодавства під час встановлення ЗР, що призводить до руйнування гармонійності міського середовища; малий відсоток та низький

рівень виготовлення соціальної реклами; недостатній благоустрій території розташування ЗР; відсутність урахування специфіки конкретної ділянки розташування ЗР та особливостей сприйняття візуальної інформації людиною.

Ураховуючи вищенаведене, автор цілком поділяє думку Є. Ромата, що сферу компетенції місцевих органів слід обмежити питаннями:

формулювання стандартних вимог до конструктивних особливостей, вибору та обладнання місць розміщення носіїв зовнішньої реклами з погляду дотримання гармонії міського архітектурного середовища (якщо зовнішня реклама встановлюється не в місті – то певного навколишнього середовища);

проведення офіційної кадастрової оцінки землі в містах розміщення носіїв зовнішньої реклами з подальшим урахуванням її результатів у визначенні ціни користування земельною ділянкою, що виділяється під відповідні конструкції зовнішньої реклами як безпосередньо об'єкта муніципальної власності (власності територіальних громад);

визначення органами місцевого самоврядування певного робочого органу, який має координувати діяльність муніципальних служб у сфері оформлення дозволів на розміщення носіїв зовнішньої реклами та безпосередньо контактувати з представниками виробників зовнішньої реклами. Адже практика погодження оператором зовнішньої реклами у численних службах створює певні незручності для операторів рекламного ринку та умови для зловживань з боку чиновників.

Проведене дослідження щодо формування стратегії діяльності органів місцевого самоврядування у сфері зовнішньої реклами в м. Києві дозволяє зробити такі *висновки*:

1. Розвиток системи державного управління рекламою потребує перебудови основ взаємовідносин між органами державної влади та суб'єктами рекламного саморегулювання. Формування цієї інтегрованої системи має стати головною метою державної влади у сфері регулювання рекламної діяльності.

2. Основними проблемами регулювання реклами на місцевому рівні є перевищення органами місцевого самоврядування своєї компетенції, неузгодженість місцевої нормативної бази з відповідними положеннями чинного законодавства, високий рівень зарегульованості процедур погоджень та видачі дозволів на розміщення зовнішньої реклами.

3. Існує об'єктивна необхідність розроблення столичної моделі регулювання зовнішньої реклами та механізмів її регулювання на основі принципів соціального партнерства і економічної доцільності для столиці, в основі якої має бути спрощення погоджувальних процедур і масштабне інформування населення про можливості ринку зовнішньої реклами. Проблема ж саморегуляції має вирішитися природно, на рівні суб'єктів рекламного ринку.

4. Значну увагу потрібно приділяти розвитку соціальної реклами, яка дає можливість інформувати громадськість про болючі соціальні проблеми і надалі, через активне долучення широких верств населення до розв'язання цих проблем через різноманітні благодійні заходи, поширювати та утверджувати милосердя, гуманність, толерантність, терпимість у нашому суспільстві.

5. Загальним недоліком рекламного простору міста є застарілість конструктивних та дизайнерських вирішень встановлених ЗР та вкрай недостатня кількість рекламоносіїв із сучасними методами надання рекламної інформації.

Перспективи подальших розробок. Проведений аналіз дасть змогу обґрунтувати та сформулювати рекомендації з розміщення основних типів зовнішньої реклами у різних зонах міського середовища, оптимізувати і підвищити результативність діяльності органів місцевого самоврядування у сфері зовнішньої реклами в м. Києві.

Список літератури

1. *Вітренко А.* Принципи взаємодії суб'єктно-інфраструктурних складових ринку рекламних послуг // Вісник Київського національного торгово-економічного університету. – 2003. – № 4. – С. 43–48.
2. Декрет Кабінету Міністрів України “Про місцеві податки і збори” від 20 травня 1993 р. № 56-93. www.kmu.gov.ua
3. Дозвіл на розміщення об'єкта зовнішньої реклами № 1 від 16 квітня 1999 р. www.kmu.gov.ua/
4. Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про рекламу” від 11 липня 2003 р. № 1121 – IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 8. – С. 62.
5. Здійснення соціальної роботи центрами соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді у 2004 році: Інформаційно-аналітичний звіт // За ред. С. В. Толстоухової. – К.: Держсоцслужба, 2005. – 48 с.
6. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами” від 23 вересня 1998 р. № 1511 // Інфодиск. Законодавство України.
7. Розпорядження Голови Київської міської державної адміністрації від 07 липня 1998 р. № 777. www.kmu.gov.ua
8. *Ромат Є. В.* Органи місцевого самоуправління в системі управління рекламною діяльністю // Управління сучасним містом. – 2003. – № 4–6. – С. 94–99.
9. Статистичний звіт Київської міської державної адміністрації за 2006 р. www.kmu.gov.ua

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ ДЕЛЕГОВАНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

О. Ткаленко,

*аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентіві України*

Постановка проблеми. Однією з важливих проблем, пов'язаних з розвитком місцевого самоврядування в Україні, є подальша децентралізація влади, більш чітке розмежування повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. В чинному законодавстві в основному встановлені імперативні

норми, що конкретизують конституційні принципи місцевого самоврядування. До них, зокрема, відносяться такі: про пріоритетність представницьких органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічного права, наділених правом юридичної особи; про встановлення компетенції місцевого самоврядування; про перелік повноважень місцевих органів державної влади з питань місцевого самоврядування; про можливість делегування повноважень місцевими органами влади органам місцевого самоврядування тощо. Переважна більшість повноважень місцевого самоврядування здійснюється через представницькі та виконавчі органи, тому законодавство, як правило, передбачає шлях закріплення повноважень за відповідними органами місцевого самоврядування. При цьому Закон “Про місцеве самоврядування”, згідно із принципом розподілу повноважень, окремо визначає компетенцію представницьких органів місцевого самоврядування – сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих органів та сільського, селищного, міського голови [2].

Водночас у законодавстві недостатньо чітко визначені організаційні, правові та фінансово-економічні засади діяльності органів місцевого самоврядування. Порівняльний аналіз положень Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації” виявляє низку протиріч, що стосуються дублювання повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад та місцевих державних адміністрацій у сфері соціально-економічного розвитку, забезпечення ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів, виконання місцевого бюджету тощо [2, 3].

У суспільстві тривалий час обговорюється питання про необхідність більш чіткого розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади: законодавчого закріплення розмежування повноважень, передачу місцевими органами державної влади лише контролюючо-наглядових функцій щодо дотримання законодавства, виконання делегованих органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади, створення виконавчих органів у районних та обласних радах, тощо. Проте питання залишаються поки що не вирішеними.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Нині пропонуються різні підходи до усунення вищезазначених протиріч. Наприклад, Т. Проценко бачить вирішення питання шляхом внесення відповідних доповнень і уточнень, насамперед до розділу III (“Компетенція місцевих державних адміністрацій”) Закону “Про місцеві державні адміністрації” [3], а також узгодженням положень цього Закону із нормами Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” [13].

О. Бабінова та О. Шевченко пропонують повернутися до виконання рекомендацій Конгресу місцевих і регіональних влад ради Європи (2001), імперативно створити загальний вітчизняний Муніципальний кодекс, ухваливши нові закони “Про комунальну власність”, “Про територіальну громаду”, “Про адміністративно-територіальний устрій України” та ін. [14]

Г. Чапала, розглядаючи місцеве самоврядування як варіант децентралізації державної влади з передачею частини її повноважень органам місцевого самоврядування, вважає взагалі недоцільним зворотне делегування повноважень органам виконавчої влади [15].

Серед позасудових способів вирішення конфліктів між суб'єктами місцевої влади О. Бориславська та Н. Янюк пропонують чітко визначити зміст так званого делегування повноважень за адміністративними договорами. Оскільки вичерпний перелік делегованих органам місцевого самоврядування повноважень міститься в Законі “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 27–38) [2], а предметом адміністративного договору між органом місцевого самоврядування та місцевою державною адміністрацією згідно зі ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України може бути конкретизація прав та обов'язків відповідного виконавчого органу місцевого самоврядування в межах, передбачених Законом делегованих повноважень [16].

З метою подолання причин виникнення компетенційних спорів К. Соляник розглядає доцільність відмови від здійснення своїх функцій існуючими адміністраціями шляхом перетворення їх з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові установи із статусом представників центрального уряду. Предметом їх контрольно-наглядових повноважень має бути діяльність органів місцевого самоврядування, а предметом контролю – законність (реалізація власних повноважень) і доцільність (делеговані повноваження) [17].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Однією з найбільш актуальних проблем науки про місцеве самоврядування, що потребує системного аналізу та невідкладного розв'язання, є обґрунтування взаємовідносин із місцевими державними адміністраціями – основи ефективного функціонування управління на місцевому рівні. Ця проблема набуває особливого значення під час реформування системи державного управління. Саме з цим і пов'язана *мета* даної роботи – дослідження процесів правового забезпечення виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування в контексті проведення реформи у сфері місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Реформування місцевого самоврядування має на меті втілення в життя суб'єктивного права територіальних громад на реалізацію “права та реальної здатності органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ й управляти нею, діючи в рамках закону, під власну відповідальність та в інтересах місцевого населення” (ч. 1, ст. 3) [4]. В цьому випадку з'являється логіка при формуванні організаційної, правової, територіальної, фінансово-економічної основи місцевого самоврядування. Принципово важливо відзначити, що забезпечення поточних потреб громадян є державним завданням і має здійснюватися незалежно від того, існуюча система місцевого самоврядування діє чи ні [10]. Саме державні органи визначають, чи можливе віднесення конкретного повноваження до компетенції органів місцевого самоврядування. Як відомо, систему місцевого самоврядування становлять як форми прямого волевиявлення населення територіальної громади, так і певні створювані населенням його представницькі органи [7]. В свою чергу, право на місцеве самоврядування дозволяє звільнити органи державної влади від вирішення певної частини місцевих питань і делегувати їх вирішення територіальним громадам. При цьому державні органи отримують можливість зосередитися на розв'язанні загальнодержавних проблем, що входять до їх компетенції і не можуть бути розв'язані іншим чином. Дослідження основ

функціонування органів місцевого самоврядування та розроблення сучасної теорії є важливими завданнями, що стоять перед наукою про місцеве самоврядування, вирішення яких має важливе значення для динамічного розвитку системи публічної влади. Наукова обґрунтованість, чіткість, визначеність, ясність муніципальних функцій належать до найважливіших умов ефективного функціонування місцевого самоврядування. Саме взаємодія органів місцевого самоврядування з органами державної влади значною мірою визначає соціальне призначення, матеріальний зміст, форми й методи їх конкретної діяльності [6].

Питання, що порушуються в статті, стосуються традиційних проблем сучасного стану реформування місцевого самоврядування, політики й практики його здійснення. Сьогодні цей процес відбувається в умовах суперечливості законодавства, відсутності порядку розв'язання конфліктів і досягнення консенсусу, політичної ідеологізації соціальної й комунальної діяльності, громадянської пасивності населення. Ці чинники можна звести до базових факторів: економічна криза, ідеологічна амбівалентність і непослідовність політичних лідерів, відсутність сильних громадянських традицій. Цей процес ускладнюється також й невизначеністю територіальної основи місцевого самоврядування, оскільки до цього часу не встановлено просторових меж територіальних громад. З огляду на викладене можна констатувати, що реформа місцевого самоврядування не стала цілісним продуманим проектом, цілеспрямовано реалізованим єдиним адміністративним апаратом на загальнонаціональному й місцевому рівні (подібно земській реформі 1864 року в Росії). Вона здійснювалася вкрай непослідовно, без необхідного наукового та громадського супроводження. Владні рішення були компромісними й не являли собою цілісної системи заходів. Багато законів, як і низка інших нормативних актів, були прийняті під впливом юридичного детермінізму. Центральна влада за замовчуванням припускала, що все буде працювати, як запропоновано, а існуючий на папері правовий порядок стане природною основою для реалізації законів. Усе це відбувалося за умов селективного характеру впровадження й практичної відсутності єдиного діючого механізму санкцій – як формальних, так і неформальних.

Одним із показових прикладів такої регіональної політики став дефіцит законодавства щодо місцевого самоврядування стосовно розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в ситуації практичної відсутності відповідальності за матеріально-фінансове забезпечення їх виконання. Інститут делегування повноважень у сучасних умовах є важливим для функціонування публічної влади. На цей час у законодавстві України існує ряд норм, що регламентують можливість делегування повноважень місцевими органами влади, проте ці норми потребують серйозного вдосконалення. Невідповідність статусу районних та обласних рад, які позбавлені власних виконавчих структур, недостатня визначеність організаційних, правових та фінансово-економічних основ діяльності органів місцевого самоврядування залишає для останніх лише певну примару організаційно-правової автономії. Це час від часу призводить до не завжди обґрунтованого втручання в їх справи відповідних державних адміністрацій, які до того ж намагаються виконувати функції виконавчих органів місцевих рад. З іншого боку, відсутність механізму повноцінного

контролю допускає певні зловживання наданими повноваженнями з боку самих органів місцевого самоврядування. Згідно із ч. 2 ст. 76 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” органи та посадові особи місцевого самоврядування в здійсненні делегованих повноважень є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади [2]. Нині чинний Порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади (затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 р.) передбачає такі основні його форми: аналіз актів органів місцевого самоврядування; надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади; проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад [16]. Але Закон не визначає інших засобів впливу, окрім звернення до суду.

Наявність великої кількості делегованих повноважень між суб'єктами місцевих органів публічної влади, за відсутності належного правового регулювання механізмів передачі, реалізації, контролю, відповідальності, призводить до виникнення певних непорозумінь, компетенційних спорів [9]. Такий дуалізм на регіональному рівні з одночасним функціонуванням двох різних владних систем, наділених близькими функціями у сфері соціально-економічного розвитку територій, без чіткого розмежування їх повноважень потребує негайного законодавчого врегулювання. Передусім це стосується механізму передачі та реалізації делегованих повноважень, визначення кола та відповідальності суб'єктів делегування повноважень, дійової системи контролю за їх реалізацією.

Свого часу було розроблено проект Закону України “Про делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування”. В його основу, крім Конституції України та профільного законодавства, були покладені положення Указу Президента України від 30 серпня 2001 р. № 749 “Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні”, розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 123 “Про заходи щодо виконання Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні” та від 13 вересня 2001 р. № 437 “Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики” [12]. Це була спроба об'єднати в одному нормативному документі правові норми, які врегульовують питання делегування повноважень, закріплюють основні положення щодо поняття делегованих повноважень, визначення їх суб'єктного складу, встановлення порядку передачі фінансових та матеріальних ресурсів для виконання, відповідальність та порядок розгляду спірних питань, що виникають у ході реалізації делегованих повноважень.

Інший варіант розв'язання вищезазначених проблем передбачав проведення парламентських слухань на тему: “Регіональна політика та місцеве самоврядування в Україні: законодавчі аспекти” та прийняття відповідних рекомендацій [5]. В них, зокрема, також відзначалась необхідність удосконалення механізмів і процедур вирішення так званих компетенційних спорів і конфліктних ситуацій на місцевому та регіональному рівні, забезпечення впровадження в повному обсязі в національне законодавство положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

А серед рекомендацій слухань слід виділити такі:

упровадження адміністративної реформи на місцевому і регіональному рівнях на засадах децентралізації управління, субсидіарності, партнерства органів державної влади та органів місцевого самоврядування, гарантованості прав територіальних громад; розмежування відповідальності за надання послуг населенню між різними рівнями публічної влади; встановлення чітких механізмів і прозорих процедур судового захисту інтересів територіальних громад та органів місцевого самоврядування;

чіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади на основі законодавчого закріплення розмежування повноважень виконавчої влади та повноважень місцевого самоврядування; дотримання принципу субсидіарності – зі сфери компетенції органів державної виконавчої влади мають бути вилучені та передані до відання місцевого самоврядування всі повноваження, які можуть бути ефективно реалізовані на рівні територіальної громади; фінансового, матеріального та іншого забезпечення виконання органами місцевого самоврядування делегованих їм окремих повноважень органів виконавчої влади; трансформації місцевих державних адміністрацій від місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції до контрольно-наглядових органів у структурі урядової влади шляхом передання функцій і повноважень організаційно-господарського характеру відповідним органам місцевого самоврядування;

зміцнення правових гарантій прав територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування шляхом законодавчого визначення процедури звернення до суду з метою захисту прав та законних інтересів територіальних громад, органів і посадових осіб місцевого самоврядування; вдосконалення механізмів відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування перед державою та територіальною громадою; закріплення права органів місцевого самоврядування (територіальних громад) звертатися до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо конституційності законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; прискорення процесу формування в Україні системи адміністративної юстиції.

Деякі із цих положень, у тому числі й ті, що стосуються пріоритетного розвитку самоврядних засад у здійсненні повноважень на місцевому рівні, відображено в законопроекті “Про внесення змін до Конституції України стосовно вдосконалення системи місцевого самоврядування” (реєстр. № 3207-1), який на сьогодні перебуває на розгляді в Конституційному Суді України. Він, зокрема, передбачає такі структурно-функціональні зміни в організації місцевої влади, як створення виконавчих органів обласних і районних рад, покликаних вирішити проблему забезпечення правової, організаційної й матеріально-фінансової автономності органів місцевого самоврядування. Однак у разі реалізації такої моделі необхідно передбачити простий та ефективний організаційно-правовий механізм передачі повноважень новим структурним органам.

Сьогодні активно впроваджується в життя договірний принцип виконання делегованих повноважень шляхом укладання адміністративних угод. Проте така

практика, як правило, супроводжується тривалою бюрократичною тяганиною, оскільки вимагає чіткої правової регламентації: згідно зі ст. 19 Конституції України органи державної влади та їх посадові особи можуть діяти лише на підставі й у межах визначених законом повноважень [1].

Багато питань, що входять до сфери взаємодії місцевих державних органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування щодо делегування повноважень, можуть бути вирішені більш ефективно за наявності спільних органів, які б представляли інтереси і держави, і місцевого самоврядування. У зв'язку з цим у ряді випадків доцільно створювати загальні робочі органи – як тимчасові (для розв'язання значущих, але локальних проблем), так і постійно діючі. Оскільки предмети відання місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування розділено, а втручання одних органів у діяльність інших не допускається, порядок створення й діяльності таких органів повинен бути регламентований відповідними правовими актами. Зазначені дорадчі органи могли б розробляти пропозиції щодо прийняття рішень органами місцевої державної виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, здійснювати управління реалізацією спільних проектів і програм, не приймаючи при цьому самостійних рішень з питань, віднесених до компетенції органів місцевої державної виконавчої влади або органів місцевого самоврядування.

Крім того, доцільність створення таких спеціальних робочих груп із залученням науковців, експертів, політиків, представників громадськості сприяли б розробленню сучасних підходів до реформування системи місцевого самоврядування на основі використання існуючих новітніх науково-технологічних досягнень. Це дало б змогу на місцевому рівні оперативно вносити в ході реалізації реформи необхідні корективи в план виділення тих “унікальностей”, які є в кожному регіоні, з метою їх перетворення у своєрідні центри поживлення господарського та соціального життя. Ці “унікальності”, здатні утворити цілісну мережу, могли б стати основою забезпечення на місцевому рівні стабільності та соціально-економічного зростання. Після відповідної перевірки на практиці такий підхід міг би стати надалі одним із напрямів розвитку системи регіонального та місцевого управління в цілому.

Окремо зупинимось на проблемі статутів територіальних громад, більшість з яких являє собою уніфіковані документи. Водночас вони мають значні можливості самостійного вирішення не врегульованих законодавством питань на місцях. Це стосується й процедурних питань, що виникають у ході реалізації делегованих повноважень. Так, у відповідних статутах територіальних громад можна було б закріплювати порядок передавання делегованих повноважень, відповідальність суб'єктів делегування, регламентувати діяльність спільних робочих органів тощо [8].

Так чи інакше, наше суспільство врешті-решт мусить дати відповідь на питання: наскільки органічною для політичної системи сучасної України є здійснювана реформа місцевого самоврядування? Один із провідних фахівців та дослідників local government А. Нортон, підкреслюючи провідну роль політичної складової в організації системи місцевого самоврядування, дав східноєвропейським колегам таку рекомендацію: “Досвід Заходу показує: природа

політичної системи є в цілому найбільш мінливим і проблематичним аспектом місцевого самоврядування, що важко сприймається для запозичень. Технічні питання, такі як менеджмент, бюджетно-фінансові процеси й забезпечення окремих сфер послуг, є набагато простішими для запозичення досвіду інших країн. Але ці предмети не лежать у серцевині місцевого самоврядування як демократичного інституту” [11].

У цьому плані українська Конституція все більше нагадує не Основний Закон держави, а формальний літературний твір, який не тільки не є обов'язковим до виконання, а ще й вільно трактується різними політичними групами. Цей сумний факт, зокрема, стосується й закріпленої застарілої моделі організації влади на місцевому та регіональному рівні, яка продовжує існування централізованої системи прямого державного управління й по суті вихолощує такі конституційні норми, як: “В Україні гарантується й визнається місцеве самоврядування” (ст. 7) [1], що “є правом... жителів... самостійно вирішувати питання місцевого значення...” (ст. 140) [1]. Справді, практично всі фахівці одностайні у своїх негативних оцінках нинішнього стану місцевого самоврядування. Розвиток його найважливіших характеристик – місцевої демократії й місцевої автономії останнім часом суттєво загальмувався. Головними стримувальними факторами цих процесів є, з одного боку, страх перед можливими сепаратистськими тенденціями, з іншого – небажання центральної влади відмовитись від практики “ручного” управління, зокрема бюджетними процесами. Такі тенденції притаманні й іншим інститутам української політики, будь то розвиток громадянського суспільства або партійна система.

Водночас здійснення реформи місцевого самоврядування є чи не найважливішою складовою загальної політичної трансформації держави й суспільства. На порядок денний виноситься питання розроблення власної української моделі місцевого самоврядування, оскільки запозичення цілих систем або їх елементів, у тому числі й так званих “національних моделей” – французької, німецької, американської, автоматично не приводить до успіху, незалежно від того, добровільно приймається така модель або нав'язується ззовні.

Тому так важливо сьогодні зрозуміти “власну” специфіку перебігу процесів у сфері місцевого самоврядування, розробити власну логіку реформування державної системи управління у сфері муніципальної політики, визначити, яким чином можливе вдосконалення законодавчої бази та інституціональної практики місцевого самоврядування, з одного боку, і які можливості адаптації до реформи регіональних політико-адміністративних систем – з іншого, а також визначити баланс між ефективністю, економічністю й демократичністю місцевої влади.

Висновки.

1. Правове забезпечення інституту делегування повноважень є важливою складовою частиною децентралізації виконавчої влади, що має велике значення для встановлення гарантій, компетенції та підвищення ефективності діяльності системи місцевих органів публічної влади.

2. До загальнозначущих принципів ефективності системи органів місцевого самоврядування можна віднести такі:

правова, фінансова та організаційна самостійність;

чітке правове розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами місцевої виконавчої влади через визначення для кожного з них сфер впливу та компетенції, які б унеможливили дублювання їх повноважень, визначали б свободу дій у сферах, пов'язаних із життєзабезпеченням населення даної території;

відокремлення функцій нормативного регулювання від функцій безпосереднього господарського управління сферою надання послуг населенню;

створення широкої соціальної бази процесів прийняття рішень та місцевого управління.

3. Питання вдосконалення взаємовідносин місцевих органів публічної влади, правового статусу комунальної власності, порядок передачі об'єктів комунальної власності у зв'язку з делегуванням повноважень потребує більш чіткого законодавчого врегулювання.

4. Виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування має забезпечуватися власними надходженнями та державними субвенціями. Виконання делегованих державних повноважень має в повному обсязі фінансуватися з державного бюджету, а у разі делегування власних повноважень органів місцевого самоврядування – в порядку, передбаченому адміністративним договором.

5. У результаті проведення функціональної та структурної реформи з метою забезпечення ефективної діяльності органів місцевої влади необхідно, в першу чергу, створити умови для формування самоврядних, дієздатних, фінансово спроможних територіальних громад, повноцінного місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях; перетворення обласних державних адміністрацій з органів виконавчої влади загальної компетенції на контрольно-наглядові органи виконавчої влади.

Перспективи подальших наукових розвідок. Незважаючи на певні позитивні зрушення в становленні системи місцевого самоврядування в Україні, яким сприяла нова політико-правова база, створивши необхідні правові умови для досягнення поставлених на початку реформ цілей, у ході практичної реалізації її положень перед органами місцевого самоврядування та державної влади постала низка суттєвих проблем, зумовлених, перш за все, недоліками та протиріччями в чинному законодавстві, пов'язаними з неточністю та багатозначністю формулювань. Така невизначена ситуація створює можливість будь-якого перерозподілу повноважень із нормативного регулювання взаємовідносин цієї сфери правовідносин між органами публічної влади, насамперед ресурсних повноважень, особливо у напрямки їх централізації.

Крім удосконалення механізмів правового забезпечення виконання делегованих повноважень, різноманітність самоврядних функцій потребує подальшої систематизації, розроблення відповідної методологічної бази їх оптимальної реалізації та розмежування, створення науково достовірної градації функцій органів місцевої влади, їх ролі й місця в сучасній системі державного управління.

Список літератури

1. Конституція України / Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30 (з офіційним тлумаченням у Рішеннях Конституційного Суду та змінами, внесеними згідно із Законом № 2222-IV (2222-15) від 08.12.2004 р., ВВР. – 2005, № 2).
2. Закон України про місцеве самоврядування в Україні / Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.
3. Закон України про місцеві державні адміністрації / Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21.
4. Європейська хартія про місцеве самоврядування 1985 р. // Місцеве та регіональне самоврядування. – 1994. – № 1–2 (6–7).
5. Постанова Верховної Ради України “Про рекомендації парламентських слухань про законодавчі аспекти регіональної політики та місцевого самоврядування” / Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 46, ст. 369.
6. *Некряч А.* Місцеве самоврядування в Україні: етапи становлення та перспективи. – К.: Генеза, 2002.
7. *Куйбіда В., Чушенко В.* Система місцевого самоврядування в Україні // Вісник Львівського університету. – Серія юридична. – Львів, 2000. – Вип. 35. – С. 195–199.
8. *Вакуленко В. М., Орлатий М. К., Луговий В. І.* та ін. Соціально-економічний розвиток регіонів України. – К.: Вид-во НАДУ, 2005.
9. *Бублик Г.* Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект / Київський національний економічний ун-т. – К., 2005.
10. Реформа местного самоуправления в региональном измерении / Под ред. С. Рыженкова и Н. Винника. – М.: Московский общественный научный фонд, Международный институт гуманитарно-политических исследований, 1999.
11. *Norton A.* What East European Democracies Might Learn From the West. A. Coulson (ed.) Local Government in Eastern Europe, Edward Elgar, 1995. – P. 279.
12. Концепція проекту Закону України “Про виконання делегованих повноважень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування”. – <http://www.auc.org.ua/files/f11660164281.doc>
13. *Проценко Т.* Питання правового регулювання місцевого самоврядування в Україні. – Національна академія ДПС України, <http://www.cpp.org.ua/aspekts/215/03>
14. *Бабінова О., Шевченко О.* Проблеми ефективності державного управління (УКРАЇНА: Стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки, – 2006).
15. *Чапала Г.* Місцеві органи влади в Україні: система та співвідношення. – Видавництво «Право», – 2002. – [http:// inpos.com. ua/bib/ none 000/00000017.htm](http://inpos.com.ua/bib/none/000/00000017.htm)
16. *Бориславська О., Янюк Н.* Проблеми органів місцевого самоврядування у виконанні делегованих повноважень, <http://www.cpp.org.ua/aspekts/25/29>
17. *Соляник К.* Реформа місцевого самоврядування: проблеми законодавчого забезпечення. Децентралізація держуправління / Збірник матеріалів з питань децентралізації державного управління та розвитку ефективного місцевого самоврядування. – Харків, 2006.

ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ МАЙНА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ШЛЯХОМ УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ МОДЕЛІ (НА ПРИКЛАДІ М. БРОВАРИ)

А. Гранат,

*аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентові України*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими і практичними завданнями. В Україні досі триває процес реформування комунальної власності. Постійно змінюється її склад одночасно за рахунок двох процесів: по-перше, шляхом продажу та приватизації комунального майна, по-друге, шляхом прийняття чи придбання в комунальну власність нових об'єктів. Внаслідок цього місцева влада має вирішувати одразу декілька завдань: визначити оптимальну в кількісному та якісному вимірах комунальну власність, яка дійсно стане матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування, забезпечити ефективне функціонування та розвиток міського господарства, визначити, які об'єкти і надалі можуть підлягати приватизації.

За умов вирішення цих завдань органи місцевого самоврядування дістануть можливість проводити більш незалежну від центру економічну політику, максимально спиратися на власні сили, можливості та ресурси. Теоретично майно, яке перебуває в комунальній власності, має бути одним з основних джерел наповнення місцевого бюджету. Саме за рахунок цього джерела розвивається місцеве самоврядування в більшості країн світу [4]. Разом з тим в Україні надходження від комунального майна є незначними, не перевищуючи, як правило, 10–12% доходів бюджету (без урахування трансфертів) [3]. Натомість за останні роки посилюється залежність місцевих бюджетів від дотацій та субсидій центрального уряду, а також зростає питома вага надходжень від делегованих податків (у першу чергу, прибуткового податку з громадян), що свідчить про незначну фінансову гнучкість місцевих фінансів і їх високу чутливість до можливих економічних або політичних змін.

Саме тому сьогодні питання щодо організації управління майном комунальної власності, його продажу, приватизації, надання в оренду набувають все більшого значення. Відсутність чіткої стратегії їх вирішення, зокрема щодо оцінки потенційної ефективності, перспектив подальшого використання сьогодні є головною перешкодою на шляху до ефективного управління власністю територіальних громад та збільшення надходжень місцевих бюджетів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. За останні роки проблема управління майном комунальної власності висвітлювалася в багатьох публікаціях вітчизняних дослідників. Зокрема, можна виділити наукові праці Б. Адамова, В. Алексєєва, П. Біленчука, І. Борисенко, В. Вакуленко, В. Гірняка, Я. Ільченко, Н. Косматенко,

О. Колісника, Т. Лебеди, М. Лелюк, А. Мельник, В. Полуянова, Л. Рассуждай, П. Семенченко, М. Соколова, Є. Старовського, І. Федіва, Є. Фимко та інших.

Невирішені раніше частини загальної проблеми, яким присвячується стаття. Незважаючи на безсумнівну цінність існуючих наукових розробок, недостатньо розкритим в економічній літературі залишається питання організації управління та збільшення за рахунок підвищення ефективності управління майном комунальної власності – доходної частини місцевого бюджету. Узагальнення також потребує вітчизняний досвід, в першу чергу, в частині його застосування на рівні окремих міст.

Формування мети або цілей статті (постановка завдання). Вищевикладене визначило тему даної статті, її актуальність і практичне значення. В основі лежить припущення, що вдосконалення діючої системи управління майном комунальної власності може сприяти зростанню доходної частини міського бюджету при одночасному скороченні економічно необґрунтованих видатків. Опрацювання проводиться на прикладі м. Бровари.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Бровари – місто обласного підпорядкування, адміністративний центр однойменного району з населенням понад 90 тис. чол. Місто розташоване на міжнародній автотрасі Київ–Санкт-Петербург–Москва за 20 км від Києва [6]. Основні соціально-економічні показники м. Бровари упродовж останніх років наведені в таблиці 1.

Як видно з таблиці 1, практично за всіма вищенаведеними показниками спостерігається збільшення їх значення. Очевидно, що міська економіка досить успішно розвивається упродовж останніх декількох років, що сприяє поліпшенню рівня доходів населення (проявляється прямо у збільшенні заробітної плати та непрямо у зростанні обсягів житлового будівництва та зростанні роздрібного товарообігу). Відмічається зростання інвестиційної активності як з боку вітчизняних, так і іноземних інвесторів.

Успішний розвиток соціально-економічного комплексу міста сприяє збільшенню надходжень до місцевого бюджету. Так, упродовж 2004–2006 рр. загальна сума доходів по місту зросла майже вдвічі – з 59,3 млн грн у 2004 р. до 109,5 млн грн у 2006 р. Приріст було досягнуто за рахунок зростання закріплених доходів (тієї частини податків та зборів, які держава передає місту на виконання делегованих повноважень), в першу чергу, – податку з доходів фізичних осіб.

Разом з тим у місті спостерігається нестабільна ситуація щодо формування доходної частини міського бюджету за рахунок власних доходів, у першу чергу, в тій частині, яка формується завдяки майну комунальної власності. Відповідно до чинного законодавства об'єктами права комунальної власності є майно, що забезпечує діяльність відповідних рад і утворюваних ними органів; кошти місцевих бюджетів, державний житловий фонд, об'єкти житлово-комунального господарства; майно закладів народної освіти, культури, охорони здоров'я, торгівлі, побутового обслуговування; майно підприємств; місцеві енергетичні системи, транспорт, системи зв'язку та інформації, включаючи націоналізоване майно, передане відповідним підприємствам, установам, організаціям, а також інше майно, необхідне для забезпечення економічного і соціального розвитку відповідної

території. У випадку відчуження комунальної власності кошти, отримані від її продажу, включають у доходну частину місцевих бюджетів.

Таблиця 1

Основні показники соціально-економічного розвитку м. Бровари

Показник	2004 р.	2005 р.	2006 р.
Чисельність населення, тис. осіб	88,9	89,7	91,5
Рівень зареєстрованого безробіття, %	1,6	1,5	1,2
Середньомісячна заробітна плата, грн	743,0	879,4 ¹	1 162,4
Питома вага загальної кількості зайнятих за усіма видами економічної діяльності у загальній чисельності населення, %	н. д.	19,8	19,0
Обсяг виробництва/реалізації продукції промисловості, млн грн (у фактичних цінах)	293,1	342,8	473,5
Роздрібний товарообіг, млн грн (у фактичних цінах)	96,7	188,5	210,0 ²
Інвестиції в основний капітал, млн грн (у фактичних цінах)	124,4	274,7	306,9 ³
Прямі іноземні інвестиції, млн. дол. США	24,0	41,5	58,1
Обсяги житлового будівництва, тис. кв. м	60,8	58,9	69,3
Зовнішньоторговельний обіг, млн дол США	137,3	204,1	233,3

Виходячи з вищезазначеного, основними доходними статтями бюджету, за якими можна дослідити рух коштів від використання комунального майна, на цей час є: податок на прибуток підприємств комунальної власності, плата за оренду майнових комплексів, що є у комунальній власності, власні надходження бюджетних установ та надходження коштів від відчуження майна. Як змінювалася ситуація у 2004–2006 рр., видно з таблиці 2.

Вищенаведені цифри свідчать, що в місті не існує сталої тенденції щодо формування доходів від комунального майна. Більш того, у 2006 р. спостерігалось значне скорочення за всіма видами надходжень. Очевидно, що така ситуація була неприйнятною і потребувала вжиття заходів щодо її виправлення, для чого було проведено аналіз проблем, в силу яких відбулося падіння за всіма показниками у 2006 р. Основними з них, на нашу думку, стали:

¹ За уточненими даними.

² За розрахунковими даними Броварської міської ради

³ За очікуваними даними

**Надходження коштів до бюджету м. Бровари
від використання комунального майна, тис. грн**

Показник	2004 р.	2005 р.	2006 р.
Податок на прибуток підприємств комунальної власності	108,6	711,8	95,7
Плата за оренду майнових комплексів, що є у комунальній власності	0,0	0,0	0,0
Власні надходження бюджетних організацій	3354,9	6 973,8	5 701,3
Надходження коштів від відчуження майна	1912,8	3 107,5	1 266,8
ВСЬОГО:	5376,3	10793,1	7063,8
<i>Питома вага в доходах бюджету (без трансфертів), %</i>	12,65	16,10	8,36

1. Недостатні надходження від оренди нежитлових приміщень комунальної власності до місцевого бюджету.

2. Високий рівень заборгованості за оренду майна комунальної власності.

3. Слабкий рівень координації між управлінням комунальної власності міста, яке відповідає за ефективне використання майна комунальної власності, і підрозділами та установами, які фактично надають послуги з оренди нежитлових приміщень комунальної власності.

4. Недостатній рівень контролю за ефективністю використання комунальної власності.

5. Слабкий рівень співробітництва органів місцевої влади та міської громади у сфері використання майна комунальної власності.

6. Складна процедура оформлення нежитлових приміщень комунальної власності для започаткування та розширення власної справи суб'єктами підприємницької діяльності, що стримує розвиток малого та середнього бізнесу.

7. Відсутність оперативно поновлюваної інформації про вільні приміщення комунальної власності та порядок їх одержання в оренду.

Вищезазначені проблеми можуть бути усунуті, на наш погляд, лише шляхом застосування єдиного, комплексного підходу до вирішення питання підвищення ефективності управління комунальним майном. Для цього місцева влада має розробити загальну стратегію управління на перспективу, а також визначити основні принципи та критерії оцінки ефективності управління. Найчастіше ефект оцінюється через поліпшення рівня життя населення, показники соціально-економічного розвитку, а також через збільшення надходжень до місцевого бюджету або зменшення видатків [5].

У цьому контексті особливої актуальності набувають принципи, якими має керуватися управитель під час прийняття тих чи інших рішень. На нашу думку, вони мають бути такими:

оцінка якості управління на основі критеріїв соціальної й економічної ефективності. При першому витрати на управління співвідносяться із благами, одержуваними громадою, при другому – з інтегральним народногосподарським ефектом. При цьому використовується ціла система показників;

цілевизначеність – розроблення дерева цілей з виділенням основної мети й пріоритетних цілей. Стратегічною соціальною метою є створення матеріальних умов для стійкого відтворення благ, що задовольняють соціальні потреби міста. Загальна економічна мета – забезпечення стійкого розвитку комунального сектора економіки як складової частини народногосподарського комплексу міста;

прогресивна мотивація. У цьому плані важливо розробити механізм матеріальної зацікавленості залежно від отриманих результатів;

соціальна й економічна відповідальність суб'єктів управління за стабільність розширеного відтворення комунального майна й ефективність використання об'єктів;

комплексність і системність управління. Цей принцип виражається у взаємозв'язку функцій управління майном, загальної мети управління, що забезпечує спрямованість системи елементів управління; єдності дії органів представницької й виконавчої влади, всіх керуючих структур і осіб; органічному сполученні економічних та адміністративних методів управління; у використанні єдиних критеріїв оцінки ефективності керування й ін.

обов'язковість якісного нормативно-правового регулювання, для чого необхідно розробити, прийняти й удосконалити системи нормативних актів, що створюють правове забезпечення управління на місцевому рівні, а також внести відповідні зміни в загальнодержавні документи;

професіоналізм. Реалізація даного принципу припускає конкурсну систему при залученні суб'єктів управління у систему їх підготовки й підвищення кваліфікації, виключення корупції під час прийому й оцінки рівня кваліфікації менеджерів.

Виходячи із вищезазначеного, підвищити ефективність управління комунальним майном міста Бровари можна шляхом:

інвентаризації комунальної власності, розташованої на території м. Бровари;

створення єдиного реєстру комунальної власності, в якому будуть зафіксовані її основні характеристики на момент проведення інвентаризації;

розроблення і затвердження на міському рівні методики оцінки ефективності використання комунальної власності;

розроблення і впровадження на місцевому рівні рішень щодо забезпечення ефективного використання майна комунальної власності;

розроблення і впровадження Муніципальної комплексної інформаційно-аналітичної автоматизованої системи „Управління орендою нежитлових приміщень комунальної власності”;

створення центрів громадського доступу до інформації про вільні об'єкти комунальної власності, що надаються в оренду, та процедуру оформлення.

Для реалізації вищенаміченого необхідно вжити таких заходів:

введення на рівні міста інвентарного паспорта на об'єкти комунального майна;

здійснення оцінки ефективності управління комунальним майном на основі прийнятої методики;

здійснення розроблення та затвердження рішень місцевої ради щодо удосконалення механізму надання нежитлових приміщень в оренду суб'єктам підприємництва;

впровадження інструментально-технологічного автоматизованого комплексу щодо забезпечення проведення муніципальної політики стосовно надання нежитлових приміщень в оренду;

створення автоматизованого каналу зворотного зв'язку з територіальною громадою.

За умови реалізації вищенаведених заходів місто може розраховувати на досягнення таких результатів у сфері підвищення ефективності використання майна комунальної власності шляхом удосконалення управлінської моделі:

підвищено надходження до місцевого бюджету на 20–25% за рахунок збільшення ефективності використання нежитлових приміщень комунальної власності;

підвищено активність суб'єктів малого та середнього бізнесу за рахунок спрощення процедури надання в оренду нежитлових приміщень комунальної власності та забезпечення прозорості прийняття рішень міської влади з цього питання;

підвищено інвестиційну привабливість міста.

Рамки статті не дозволяють більш детально описати цілу низку важливих моментів, пов'язаних з підвищенням ефективності використання майна комунальної власності шляхом вдосконалення управлінської моделі.

Висновки з даного дослідження. Проведені на прикладі м. Бровари дослідження існуючих практик в Україні засвідчили, що наявні на цей час системи управління комунальним майном потребують удосконалення. Підвищення ефективності управління є можливим у разі визначення і впровадження в чинну систему управління основних засад управління комунальними об'єктами нерухомості, загальноприйнятими у світовій практиці. Це зокрема формування прозорих „правил гри” на ринку комунальної нерухомості, визначення функцій та меж відповідальності комунальних структур, які діють у цій сфері, проведення ревізії існуючих договорів, виходячи з економічної і соціальної доцільності використання комунального майна.

Перелік подальших розвідок у даному напрямі. Подальші дослідження можуть бути спрямовані на розроблення системи оцінювання ефективності використання комунального майна залежно від того, які функції воно виконує в міському господарстві, та типу самого майна. Також більш детально доцільно розглянути врахування потенційних ризиків, пов'язаних з підвищенням ефективності використання окремих об'єктів комунальної власності. Окремо слід розглядати фінансовий блок питань, пов'язаних з утриманням комунального майна, зокрема мінімізацією витрат.

Список літератури

1. Конституція України. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" // Урядовий кур'єр. – 1997. – № 107. – С. 108.
3. Сучасний стан та проблеми розвитку місцевого самоврядування в Україні // Кур'єр місцевого самоврядування. – 2004. – № 8.
4. Тенденції в країнах Європи й Північної Америки. ООН, Європейська Економічна Комісія. – М., 2002. – С. 152.
5. *Ільченко Я. В.* Еволюція права комунальної власності в Україні // Статистика України. – 2002. – № 1. – С. 34–38.
6. Інвестиційний паспорт міста Бровари. За ред. В. О. Антонечка. – К.: Вид-во ТОВ "Промінь", 2007. – 60 с.

КЛАСТЕРНА МОДЕЛЬ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З СУБ'ЄКТАМИ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ – КРОК ДО РОЗВИТКУ ЕФЕКТИВНОГО КОНКУРЕНТНОГО СЕРЕДОВИЩА

А. Яценко,

*здобувач кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентові України*

Актуальність проблеми. Одним з найважливіших питань будь-якої держави є ефективне використання наявних ресурсів та пошук і залучення нових. Як засвідчує досвід розвитку багатьох країн світу, останнім часом соціально-економічні трансформації відбуваються під впливом процесів глобалізації та регіоналізації, що проявляються насамперед у зростанні економічної взаємозалежності всіх країн світу. Це спонукає розглядати як ресурси не тільки кількість населення та корисних копалин, інвестиції та інформацію тощо, але й оптимальні моделі взаємовідносин між урядами та суспільством, нові організаційні форми, які дозволяють підвищити продуктивність залучених ресурсів. На етапі цих змін стратегія економічного розвитку змінюється не тільки на національному рівні, але і на рівні регіону, міста, села, селища.

Макроекономічна і монетарна політика активно впливає на регіональні та муніципальні співтовариства. Національна регуляторна політика, податкове і земельне законодавство, інші законотворчі структури визначають характер і специфіку місцевого ділового клімату, що може сприяти або завдати шкоди реалізації цілей прискореного територіального та економічного розвитку. Крім того, глобальні тенденції децентралізації керування промисловістю і її приватизації реалізуються у межах регіонів та муніципалітетів, змушуючи територіальні громади та органи місцевого самоврядування брати участь у глобальній конкуренції.

Процес входження України в систему глобальної конкуренції впродовж останніх 5 років активізував проведення досліджень у сфері нових мережевих виробничих систем та підвищив їх роль у становленні конкурентоспроможності

регіонів. При цьому дискусійним серед науковців та практиків є питання щодо тотожності чи відмінності понять „кластер” та „територіально-виробничий комплекс”.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв’язання даної проблеми. В одному з радянських економічних словників зазначено, що „територіально-виробничий комплекс – це сукупність підприємств (установ), для якого територіальна спільність його компонентів – додатковий фактор підвищення економічної ефективності за рахунок: а) значної стабільності взаємних зв’язків (особливо зв’язків інформаційних) та ритмічності виробничого процесу; б) скорочення транспортних витрат; в) раціонального використання всіх видів місцевих ресурсів та більш сприятливих умов для маневрування ними; г) створення оптимальних умов для поєднання галузевого (міжгалузевого) планування та управління з територіальним плануванням та управлінням” [3, с. 212]. Провідний український дослідник кластерних моделей С. І. Соколенко вважає, що „кластери, на відміну від ділових мереж, поєднують значно ширше коло учасників, зокрема інститути підтримки, виробничі і комерційні структури, серед яких виробники, постачальники компонентів, дистриб’ютори, а також регіональні і національні уряди” [11, с. 88]. Саме роль регіональної влади та особливо органів місцевого самоврядування у цьому процесі відрізняє кластер від територіально-виробничого комплексу (далі – ТВК), який по суті був лінійно-ієрархічною системою управління, яка обслуговувала вертикальну чи горизонтальну кооперацію виробництв, на відміну від кластера, який належить до систем, що базуються на принципах самоорганізації та нелінійних управлінських зв’язків.

Крім того, діяльність, організаційна структура та ідеологія ТВК підвищує конкурентоспроможність підприємства, а запровадження такої системи на рівні держави сприяє формуванню конкурентоспроможності країни в цілому. Отже, на нашу думку, з метою реалізації державної регіональної політики України необхідно запровадити таку систему організації та управління процесами, яка б забезпечила конкурентоспроможність не лише регіонів, але й сіл, селищ та міст нашої держави.

Філософію взаємозалежності геополітики та регіонального розвитку, конкурентоспроможності країни від розвитку кожного маленького містечка в 20-ті роки ХХ століття сформулював німецький учений К. Хаусхофер, який в одній із праць зазначав, що „країна може досягти мети, якщо люди з вулиці навчатися геополітично мислити, а вожді – геополітично діяти”. Приблизно в цей самий період відомі економісти різних країн – Портер, Вебер, Маршал, Шумпетер, Де Брессон розробили фундаментальні основи та довели світу переваги розвитку промислових кластерів у своїх теоріях „індустріальних округів”, „промислової дислокації” тощо. Ці вчені теоретично обґрунтували основні процеси та закономірності, характерні для створення мережових економічних систем. Тому більшість українських учених, які вивчають процеси кластеризації та конкурентоспроможності регіонів, такі як відомий експерт – президент Міжнародної фундації сприяння ринку С. І. Соколенко, професори М. Г. Чумаченко, М. О. Джаман, Л. І. Вороніна, М. В. Багров, Н. А. Тяхтенко, а також професор Нью-Йоркського університету Григорі Гарднер, спираються у своїх дослідженнях на наукові розробки класиків.

Але майже всі ці дослідники більше уваги у своїх працях приділяють економічним аспектам запровадження кластерних моделей. Однак у багатьох

наукових працях не повною мірою відображені питання конкурентоспроможності регіону, територіальної громади, впливу органів місцевого самоврядування на створення та розвиток мережевих економічних систем.

Метою дослідження є висвітлення загальних тенденцій як вітчизняного, так і зарубіжного досвіду використання кластерних моделей взаємодії органів місцевого самоврядування із суб'єктами місцевого розвитку. Фактично, це початок розроблення теоретико-методологічних рекомендацій органам місцевого самоврядування та місцевим виконавчим органам влади щодо запровадження однієї з ефективних моделей стимулювання та оптимізації місцевих ресурсів з метою становлення конкурентоспроможної регіональної економіки.

Виклад основного матеріалу. Першою у запровадженні нових моделей сприяння конкурентоспроможності на Україні була Хмельниччина, де в 1998–1999 роках були створені будівельний та швейний кластери, а згодом – кластер сільського зеленого туризму „Оберіг” та туристичний кластер „Кам'янець”, які ефективно працюють і дотепер. Упродовж 2000–2005 років почали діяти кластери в Івано-Франківській, Тернопільській, Чернігівській, Миколаївській, Херсонській та інших областях. У 2004 році на Херсонщині було створено транспортно-туристичний кластер „Південні ворота України”, який є першим юридично оформленим прикладом тісного та плідного міжсекторного співробітництва в Україні. Ознаки і повноваження Кластера як юридичної особи визначає його Статут. Цей кластер є новою моделлю організації прискореного розвитку внутрішнього дитячого, молодіжного та сімейного туризму в Херсонській області.

Засновниками та учасниками транспортно-туристичного кластера „Південні ворота України” виступили підприємства туризму та курортно-рекреаційного комплексу – кооператив сільського зеленого туризму „Оберіг Херсонщини”, ТОВ „Енеїда”, будівельна компанія АТЗТ „МЖК-Херсон”, органи місцевого самоврядування – Херсонська міська рада, Старозбурівська та Олексіївська сільські ради Голопристанського району; громадські об'єднання – Херсонська обласна торгово-промислова палата, Херсонське обласне відділення Спілки сприяння розвитку сільського зеленого туризму в Україні, обласний центр „Успішна жінка”.

Відповідно до чинного законодавства України та Статуту Кластера, він є юридичною особою, має відокремлене майно, самостійний баланс, розрахункові, поточні, валютні та інші рахунки в установах банків.

Інші зареєстровані в Україні кластери юридично мають форму громадських об'єднань та засновані не юридичними, а фізичними особами.

Основними завданнями діяльності Кластера є: створення розгалуженої туристичної та сервісної інфраструктури в зоні міжнародних транспортних коридорів та курортно-рекреаційного комплексу; інформаційний прорив на зовнішні ринки; сприяння відновленню та розвитку переробної промисловості; сприяння розвитку неаграрних видів бізнесу на селі (туризм, транспорт, торгівля, сфера послуг, мисливство та рибальство) тощо.

Після першого організаційного засідання співзасновників кластера до Комісії Верховної Ради України з питань молодіжної політики, фізичної культури, спорту і туризму, а також до Кабінету Міністрів України були направлені пропозиції для

створення нового кластера на Херсонщині. Уряд України підтримав та Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 червня 2003 року № 390 „Про затвердження заходів щодо розвитку іноземного і внутрішнього туризму” затвердив проведення в Херсонській області експерименту щодо розроблення та запровадження нової моделі організації прискореного розвитку внутрішнього дитячого, молодіжного та сімейного туризму.

Відповідно до цього рішення засновники кластера провели додаткові збори з питань забезпечення організаційних заходів на виконання п. 10 Розпорядження Кабінету Міністрів України щодо створення умов для роботи, залучення нових учасників, проведення науково-дослідних робіт з питань напрямів діяльності та реєстрації кластера.

Результатами роботи транспортно-туристичного кластера „Південні ворота України” за 2006 рік є:

1. Створення та розвиток ефективної внутрішньої структури виконавчої дирекції.

2. Збільшення доходної частини засновників кластера – Херсонської міської ради, Херсонської торгово-промислової палати та інших учасників.

3. Створення позитивного іміджу Херсонської області як туристичної території за допомогою участі кластера у міжнародних туристичних салонах та ярмарках у м. Тель-Авіві (Ізраїль), м. Москві (Росія), м. Києві, с. Пирогові Київської області, м. Одесі; проведення трьох Міжнародних форумів “Розвиток туризму на Півдні України та Херсонщині: нові економічні моделі” та ін.

4. Створення нового інноваційного підприємства „Зоотехнології” та реалізація інвестиційно-інноваційного проекту будівництва свинокомплексів для вирощування 20 000 голів свиней, що успішно реалізується з 2006 року у двох районах області – Цюрупинському та Бериславському.

Необхідно зазначити, що створенню транспортно-туристичного кластера „Південні ворота України”, будівельного „Поділля Перший”, кластера сільського зеленого туризму „Оберіг”, туристичного „Кам'янець” та інших кластерів в Хмельницькій і в Херсонській областях передували ініціативи підприємців та громадських об'єднань, підтримані органами місцевого самоврядування. Саме органи місцевого самоврядування організували та допомогли проведенню аналізу переваг та ризиків, місцевих і регіональних факторів, які б сприяли зростанню продуктивності праці.

Це був *перший етап* – етап осмислення необхідності оптимізації та аналізу наявних місцевих ресурсів та можливостей. Виділяють такі фактори, що впливають на місцевий розвиток:

політичні – охоплюють законодавство та нормативні акти уряду, взаємодію органів місцевого самоврядування з місцевими державними виконавчими органами та територіальними підрозділами центральних органів влади, систему оподаткування та митні правила тощо;

економічні – включають загальну економічну ситуацію регіону та територіальної громади, наявність та стан державної і комунальної власності на території, географічну концентрацію великих, середніх та малих підприємств,

наявність інфраструктури та комунікацій, умови для залучення внутрішніх та іноземних інвестицій тощо;

соціальні – об'єднують демографічний стан, екологію, ринок праці, наявність та стан закладів освіти і наукових установ, історію та культуру, місцеву структуру доходів, наявність осередків політичних партій, громадських організацій, релігійних конфесій тощо;

технологічні – включають взаємовідносини між науковими установами та виробництвом, використання інноваційних технологій на підприємствах, стан використання інформаційних технологій та доступ до інформації, наукову та технологічну інфраструктуру тощо.

Кластерний аналіз виступає як шлях зростання внутрішньоміської та внутрішньосільської економіки. Основним є те, що бідні міські або сільські громади мають потребу в інших вигодах, ніж тих, що виявляються через преференції та пільгові ціни, і намічені шляхи розвитку окремих громад, орієнтованих на використання переваг комерційної концентрації. Це стало більш перспективною й ефективною стратегією, ніж надання податкових субсидій, можливості яких на місцевому рівні дуже обмежені.

Кластерний аналіз, проведений у 2005–2006 роках Новокаховською та Голопристанською міськими радами Херсонської області при залученні фахівців обласної державної адміністрації, сприяв інвентаризації діючих у межах регіону регуляторних актів. За підсумками проведеної роботи в 2006 році скасовано та внесено зміни до 96 із 172 переглянутих регуляторних актів, прозорість та відкритість перегляду яких була досягнута завдяки залученню до цього процесу суб'єктів господарювання, об'єднань підприємців, роботодавців, споживачів, науковців. Результати цієї роботи були відображені у місцевих засобах масової інформації та у мережі Інтернет, стали темою публічних громадських обговорень за участю представників бізнесових кіл, Держпідприємництва України, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування області.

Другий етап не менш складний, ніж перший – це пошук потенційних учасників, які були б готові не лише сформулювати мету, об'єднати зусилля та ресурси, визначити загальні інтереси, а й консолідувати всі сторони щодо спільної діяльності. На нашу думку, основною метою використання кластерів, майже в усіх випадках, є посилення підприємницької активності в регіонах, що бідують. У цьому випадку акцент робиться на прискорення підприємницького розвитку через навчання і спеціальні послуги, що практикують органи місцевого самоврядування для розвитку всіх діючих в Україні кластерів – будівельного кластера „Поділля перший”, транспортно-туристичного кластера „Південні ворота України”, а також мережі територіальних громад північних районів Хмельницької області „Стара Волинь”.

Кластери виступають як логічне обґрунтування програм загального навчання і підготовки фахівців високої кваліфікації, що виходить за межі галузевої підготовки фахівців. У Хмельницькій і Херсонській областях органи місцевого самоврядування та місцева виконавча влада за допомогою навчальних закладів регіонів організували навчання міських та сільських голів, співробітників фірм технології ідентифікації кластерів, набору загальних навичок, компетенції і стандартних

підходів, а також умінню вчитися один в одного. Декілька регіональних університетів почали концентрувати свої ресурси на співробітництві з місцевими кластерами, орієнтуючись на ініціативу місцевої влади відкривати в регіонах спільні центри кластерного навчання. Так, у межах проекту „Стара Волинь” на Хмельниччині започатковано Школу сталого розвитку, а на Херсонщині – Регіональний креативний тренінгово-консультативний центр. Обговорення цього досвіду відбулось під час проведення у Херсоні 21–22 вересня 2007 року Всеукраїнської науково-практичної конференції „Перспективи становлення конкурентоспроможної регіональної економіки”.

На *третьому етапі* розробляється концепція, стратегія та плани діяльності кластера.

Процес створення і діяльності кластерів в Україні показав, що ефективно вони розвиваються лише там, де органи місцевого самоврядування виступають або одним з ініціаторів, як в с. Гриців, м. Кам'янець-Подільському Хмельницької області, або одним із учасників, як в м. Херсоні та с. Стара Збур'ївка та Олексіївка Херсонської області. Створення та діяльність кластерів відображено в окремих рішеннях міських та сільських рад, розпорядженнях міських та сільських голів.

Роль органу місцевого самоврядування у цій сфері важко переоцінити.

По-перше, вона полягає у тому, щоб нівелювати існуючі в ринковій системі недосконалості, які можуть заважати впровадженню інновацій і перешкоджати кластеризації. Проблеми також виникають через брак інформації, специфіку появи деяких альянсів або через інші перешкоди. Подібні недоліки заважають підприємцям установлювати контакти з іншими потенційними партнерами з метою обміну ноу-хау і перешкоджають їх можливому співробітництву, завдяки якому вони зазвичай обмінюються досвідом і запозичають та впроваджують значні корисні нововведення. На жаль, багато малих і середніх підприємств не поінформовані щодо можливостей, які надає співробітництво з іншими компаніями чи дослідними інститутами.

Процес становлення і розвитку кластеризації значною мірою залежить від законодавства, яке повинне стимулювати підприємництво і, якщо можливо, усувати перешкоди на шляху всебічного підвищення конкурентоспроможності виробників товарів і послуг. Як свідчить практика, країни, що зуміли максимально усунути у своєму законодавстві дефекти ринкової системи (наприклад, країни Північної Європи), домоглися найвищого ступеня конкурентоспроможності, одними з перших здійснили майже повну кластеризацію своєї економіки і, у підсумку, надали можливість національним діловим колам оперативно і гнучко реагувати на умови, що швидко змінюються на світовому і національному ринку.

По-друге, прагнення одержати економічний прибуток, значно вищий від зусиль, вкладених у дослідження, є ще однією причиною для органів місцевого самоврядування сприяти виникненню кластерів. Збільшення прибутку від такої діяльності вимагає більш тісного співробітництва місцевого уряду з приватним сектором, а також ефективного поширення знань.

По-третьє, прагнення зміцнити в регіоні ділову активність у сфері high-tech є ще одним з факторів для стимулювання розвитку кластеризації. У межах кластерної моделі органи місцевого самоврядування можуть залучити наукові

установи, а ділові кола доручити це завдання існуючій дослідній мережевій структурі з метою забезпечення більшої ефективності щодо підтримки або розширення high-tech активності у регіоні.

Хоча орган місцевого самоврядування відіграє серйозну роль щодо ініційованої ринком кластеризації, він, проте, має діяти і виконувати цю роль з великою обережністю. Для цього є багато причин, серед яких: брак фінансових ресурсів, різні зобов'язання перед державою та регіональними міжурядовими організаціями. Завданнями органу місцевого самоврядування є: підтримка динаміки ринку, контроль за вірогідністю і своєчасністю інформації та координування усіх зусиль щодо економічного розвитку території. Усе це не дозволяє місцевому самоврядуванню брати на себе роль підприємця і незалежно створювати кластери, виникнення яких не було раніше спричинено ходом ринкової взаємодії.

Крім українського досвіду, нами було вивчено практику використання кластерної моделі в 1999 р. у м. Тусон (штат Арізона, США) – оптичний та транспортний кластери, а також науково-технічний парк Арізонського університету, в 2001 р. – логістичний кластер у м. Кент та портовий кластер у м. Сіетл (штат Вашингтон, США). Українська та світова практика формування і розвитку кластерів дають можливість зробити висновки та визначити такі напрями участі органів місцевого самоврядування у цьому процесі:

1. Посередницька політика має бути спрямованою на ідентифікацію і стимулювання інноваційної кластеризації шляхом надання стратегічної інформації і задоволення попиту та пропозиції.

2. Структурна політика повинна бути орієнтована на створення сприятливих і стабільних умов, що дозволяють підприємствам підвищувати їх конкурентоспроможність та інноваційний потенціал.

3. Політика вимогливого споживача під час оформлення комунальних та державних замовлень має бути спрямована на задоволення значної кількості суспільних соціальних потреб шляхом ініціювання й організації інноваційних кластерів, здатних виконувати ці замовлення.

Оскільки процес консолідації зусиль і кластеризації в поточній діловій практиці зростає, завданням органу місцевого самоврядування є своєчасне розроблення і поєднання знань, навичок і організаційних засобів, необхідних для того, щоб бути більш ефективними під час задоволення широкого спектра потреб територіальних громад.

Висновки.

До безперечних переваг кластерів належить їх здатність:

- реалізувати партнерство органів місцевого самоврядування з приватним та державним секторами у конкретних програмах територіального розвитку;
- об'єднати зусилля як малого і середнього бізнесу, так і великих підприємств у реалізації конкретних масштабних проектів;
- ефективно залучати прямі іноземні інвестиції;
- створювати умови для внутрішніх інвестицій;
- сприяти лібералізації ринку робочої сили;
- поліпшувати умови доступу до кредитів;
- покращувати можливості доступу до ринків збуту;

значно поживлявати розвиток соціальної інфраструктури та позитивно впливати на розв'язання широкого кола соціальних проблем.

Аналіз українського досвіду щодо прискорення розвитку регіональної економіки засвідчує, що економічна інтеграція сприяє зростанню галузей, які мають переваги, що ґрунтуються на таких факторах виробництва, як трудові ресурси, сировинні матеріали й енергоносії. При цьому конкурентоспроможність регіонів переважно визначають специфічні особливості фірм, фактори виробництва, стратегії розвитку територій та участь у цьому процесі органів місцевого самоврядування.

Виходячи з вищесказаного та відповідно до власних повноважень, місцева влада спрямовує свою діяльність на створення сприятливих умов для розвитку підприємницької діяльності, зокрема шляхом запобігання прийняттю рішень, які можуть обмежувати чи „спотворювати” конкуренцію, а також на захист прав споживачів та розвиток ринкової інфраструктури.

Використовуючи кластерну модель у Хмельницькій та Херсонській областях, органам місцевого самоврядування вдається виконати низку завдань:

- поступово звужується сфера надання органами виконавчої влади та комунальними суб'єктами господарювання платних послуг;

- заборонено делегування органами влади окремих владних повноважень суб'єктам господарювання, якщо це може призвести до обмеження та усунення конкуренції;

- проведено подальшу неструктурну демонополізацію, зокрема шляхом зняття бар'єрів для доступу суб'єктів господарювання на місцеві ринки послуг;

- проведено моніторинг цін та тарифів на першочергові послуги населенню, а саме: пасажирські перевезення, перукарські послуги, ремонт взуття. У межах своїх повноважень згідно з чинним законодавством не допускається необґрунтоване підвищення цін і тарифів;

- забезпечується сприяння щодо реалізації громадянами-споживачами на території міст, сіл та регіону законодавчо закріплених прав, своєчасного, точного і правдивого інформування споживачів про товари і послуги;

- здійснюється правова освіта та підвищується рівень поінформованості споживачів щодо їх прав та обов'язків у взаєминах з підприємцями, поширюються споживацькі знання.

Отже, підсумовуючи розглянутий український досвід, необхідно зазначити:

- кластерна модель є однією з ефективних форм взаємодії органів місцевого самоврядування з бізнесовими колами, науковими та навчальними установами, громадськими об'єднаннями, місцевими органами виконавчої державної влади, іншими суб'єктами місцевого розвитку, особливо в умовах глобалізації та регіоналізації;

- використання органами місцевого самоврядування кластерних моделей взаємодії з суб'єктами місцевого розвитку сприяє формуванню і розвитку ефективного конкурентного середовища в регіонах, збільшенню кількості конкурентних ринків, появі на них нових суб'єктів господарювання, а також створює можливість для підприємців та населення отримати якісні послуги.

Визначення перспектив та методології запровадження кластерної моделі взаємодії органів місцевого самоврядування з суб'єктами місцевого розвитку, а також розв'язання проблем, які не знайшли свого відображення у статті, будуть висвітлені в наших подальших дослідженнях.

Список літератури

1. *Алаев Е. Б.* Социально-экономическая география: Понятийно-терминологический словарь. – М.: Мысль, 1983. – 350 с.
2. *Багров Н. В.* Региональная геополитика устойчивого развития. – К.: Либідь, 2002. – 254 с.
3. *Гальчинський А. С., Геєць В. М., Кінах А. К., Семиноженко В. П.* Інноваційна стратегія українських реформ. – К.: Знання України, 2002. – 336 с.
4. *Гринько И. С.* Внешнеторговые сделки. – Сумы: Орион, 1994. – 462 с.
5. *Лиховид О. М.* Магдебурзьке право. – Скадовськ: ПП «АС», 2007. – 318 с.
6. *Мальська М. П., Худо В. В., Цибух В. І.* Основи туристичного бізнесу. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 272 с.
7. *Пономарьова Ю. В.* Логістика. – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – 326 с.
8. *Соколенко С. І.* Кластери в глобальній економіці. – К., 2004. – 847 с.
9. *Соколенко С. И.* Глобальные рынки XXI столетия. – К., 1998. – 565 с.
10. *Соколенко С. И.* Производственные системы глобализации. – К., 2002. – 645 с.
11. *Яновский А.* Новшества на блюде. Инновационный менеджмент и маркетинг. – „ММ. Деньги и технологии”. – № 3. – 2003. – С. 34–38.

РОЗВИТОК МІСТ УКРАЇНИ ЯК ПРІОРИТЕТ ВНУТРІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

О. Бойко-Бойчук,

*кандидат технічних наук, докторант кафедра регіонального розвитку, місцевого
самоурядування та управління містом Національної академії державного управління
при Президенті України*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими й практичними завданнями. Розвиток будь-якої соціальної системи завжди проходить за умов усвідомленого або неусвідомленого вибору власного майбутнього з декількох можливих варіантів його бачення. Тільки шляхом концентрації зусиль та ресурсів на обраному варіанті бачення власного майбутнього організації вдається тією чи іншою мірою його реалізувати. Поняття, яке у загальному вигляді характеризує ставлення соціальної організації до різних шляхів свого розвитку та вибору шляху, може бути поняття пріоритету. Обраний пріоритетний варіант є життєво необхідним, корисним та відповідає очікуванню найвпливовішої частини членів соціальної організації. Вибір пріоритетів подальшого руху у майбутнє є однією із складових стратегій розвитку будь-якої організації. Більш того вибір пріоритетів належить до концептуального етапу проектування стратегій розвитку організації, на якому, як свідчить рис. 1, плата за стратегічні помилки є найбільшою.

Все вищезазначене стосується будь-яких соціальних систем, у тому числі таких двох взаємозалежних, пов'язаних та взаємодіючих організацій, як держава і місто. Враховуючи те, що Україна є високоурбанізованою країною, відносини останніх стають принципово важливими для ефективного розвитку країни. Державу по відношенню до міста назвемо мегасистемою. Це впливає не тільки із співвідношення масштабів цих двох систем, а й з того, що в українських реаліях держава регулює всі сфери у відносинах не тільки з містом, але й задає відповідні правила відносин між усіма суб'єктами життєдіяльності і господарювання на його території (адже територіальна громада в Україні не має права законодавчої ініціативи). Це означає, що міста є заручниками ефективності внутрішньої політики держави, тому що українське місто є де-факто місцем прояву більшості соціально-економічних проблем, зокрема майнової диференціації, нерегульованості трудових відносин, маргіналізації культурного й освітнього рівнів населення, старіння житлового фонду й інфраструктури ЖКГ, екологічного забруднення тощо, які стрімко накопичуються, а рівень їх небезпеки зростає. Протидією цим проблемам може стати ефективна система влади й управління міським розвитком та відповідна економічна підтримка цих процесів. Без перебільшення можна стверджувати, що драма вибору майбутнього шляху народу розгортається у містах

України. Це актуалізує питання перегляду пріоритетів внутрішньої політики держави у фокусі розвитку міст.

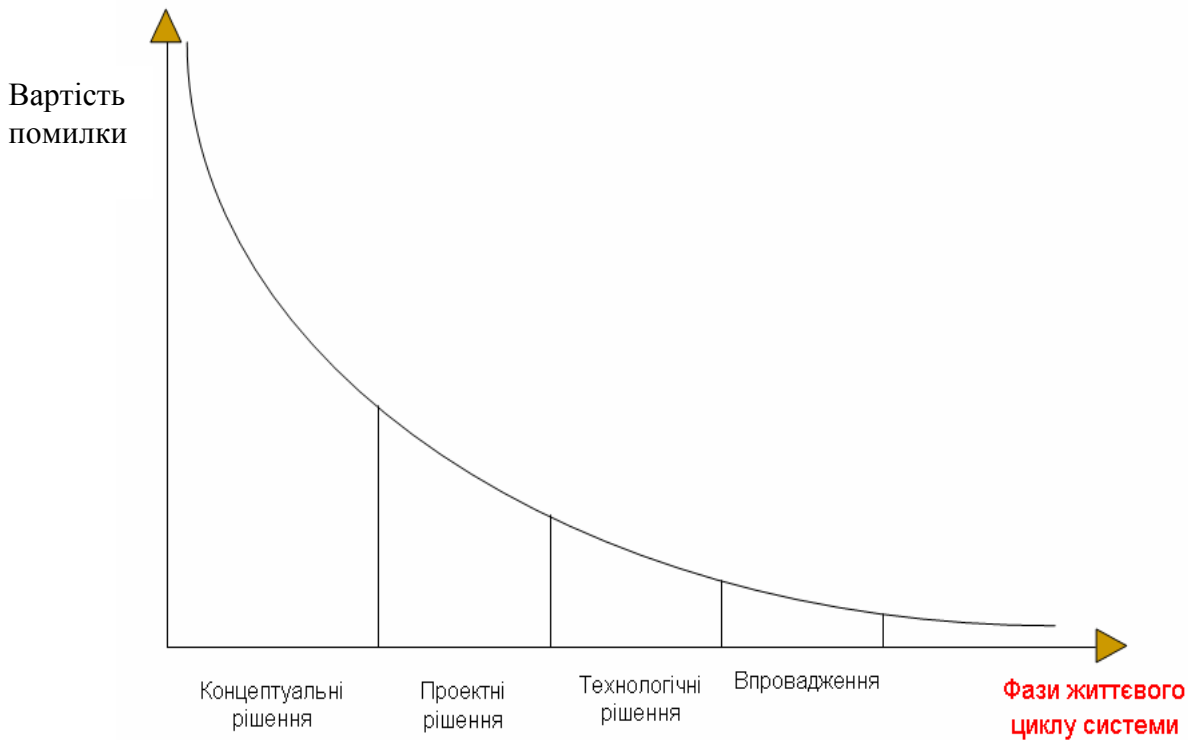


Рис. 1. Вартість помилки на різних етапах проектування стратегії

Разом з тим слід зазначити, що наразі відбувається загальносвітове переосмислення ролі міста як у процесах розвитку держав, так і у загальноцивілізаційному контексті. У всіх розвинутих країнах державна політика локального (міського) розвитку стає невід'ємною та важливою складовою внутрішньої політики (а, часом, її стрижнем). Запроваджувана національними урядами стратегія відносин між державою та локальним рівнем реалізується у всіх без винятку напрямках внутрішньої політики. У результаті нове переосмислення ролі, місця та функцій міста у державній політиці стає дуже актуальною проблемою не тільки в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми та на які спирається автор. Тематика вибору ефективних механізмів розвитку міст України рефреном проходить по всьому багатоманіттю сучасних наукових та прикладних досліджень з питань міського розвитку. Тільки аналіз публікацій спеціалізованого науково-практичного журналу «Управління сучасним містом» Національної академії державного управління при Президентові України, надрукованих починаючи з 2001 р., дозволяє зафіксувати більше 150-ти робіт, присвячених різним аспектам державного управління (регулювання) розвитком міст України. Питання регулювання відносин між органами влади й управління по вертикалі (державна–область (регіон)–місто) з приводу майна, фінансів, землі досліджували Д. Андрієвський, О. Бабіч, О. Драпиковський, І. Дробуш, І. Іванова, В. Колтун, В. Мамонова, О. Молодцов, Т. Поплавська, С. Рогачов, С. Саханенко, О. Чеботарьова й ін. Стратегічне управління та

планування соціально-економічного розвитку міста вивчали В. Вакуленко, Н. Гринчук, Т. Іщенко, Г. Ковалевський, Є. Коровін, Г. Монастирський, Ю. Шаров та ін. Врегулювання специфічних проблем розвитку мегаполісів, міських агломерацій, малих та монопрофільних міст досліджували В. Бабаєв, О. Васильєва, О. Воловодова, І. Жабінець, М. Зайченко, О. Касперович, Є. Кисельов, О. Лебединська, А. Мозговий, О. Нерета, О. Панухнік, В. Сокіл, В. Ханін та ін. Екологічні питання міського розвитку вивчали О. Я. Лазор, О. Д. Лазор, І. Петренко й ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття. Попри все багатоманіття публікацій з питань розвитку міст України, ретельний їх аналіз вказує на актуальність наукових досліджень організації ефективних відносин міста та держави як двох цілих мега- й мезорівня. Відчутною є нестача спроб порівняльного аналізу тенденцій відносин між вказаними системами в Україні й у розвинутих країнах світу (зокрема, у країнах ЄС), а також досліджень їх взаємодії як виокремлених цілих у нових соціокультурних, демографічних та інших умовах, породжених цивілізаційним розвитком.

Формування мети та завдань статті. Метою статті є актуалізація необхідності перегляду існуючих пріоритетів внутрішньої політики України на користь розвитку міст як первинного соціотехноприродного цілого, каркасів цілого більш високого рівня організації, а саме: держави. Завдання статті – проаналізувати нові загальносвітові (у т.ч. європейські) тенденції у відносинах держава–локальний (міський) рівень, порівняти їх із ситуацією в Україні та виявити наявні протиріччя; спрогнозувати наслідки закріплення існуючих тенденцій; визначити об'єктивні чинники існуючих проблем та концептуальні перешкоди подальшого розвитку.

Виклад матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. За даними перепису населення 2002 року сукупний урбанізований простір України, до якого входять 453 міста та 887 селищ міського типу [3, с. 2], офіційно є місцем життєдіяльності та господарювання 67% населення України. Але з того часу відбулися суттєві зміни укладу життя в країні, а саме: подальше закріплення стрімкого майнового розшарування населення, що породжує постійні міграційні хвилі. За різними оцінками зовнішні міграційні хвилі становлять від 5 до 7 млн осіб (у більшості із сільських західних регіонів, мешканці яких виїхали до Європи на заробітки, та зі східних регіонів України, які "підживлюють" мігрантами Російську Федерацію).

Не меншими за порядком є цифри внутрішніх міграційних хвиль – останні п'ять–вісім років молодь активно виїжджає з сіл у міста у пошуках заробітків. Крім того, за ці роки суттєво зменшилась кількість населення України. За експертними оцінками, на 2005 р. населення країни становило менше 47 млн [3].

Урахування таких глибинних структурних зсувів населення дає змогу оцінювати існуючий рівень урбанізації в Україні на рівні мін. 75%. Реалізація ж планів продажу землі із подальшим закріпленням індустріальних методів її обробки та відтік населення з села дає підстави прогнозувати доведення цієї цифри до 85%. Це дає змогу відносити Україну де-факто до високоурбанізованих країн світу. У [1; 2] наведено особливості розвитку сучасного українського міста та прогноз проблем

його подальшого розвитку. Узагальнення цих наукових передбачень дає змогу стверджувати, що проблеми міст України будуть стрімко накопичуватися, а рівень їх небезпеки та наслідків зростатиме. Це підтверджує тезу про те, що ефективність державної внутрішньої політики, яка регулює відносини між державою та містом, визначатиме ефективність внутрішньої політики України загалом.

Одним із шляхів віднаходження протиріч у досліджуваному об'єкті є його порівняння з прогресивним аналогом. У нашому контексті таке дослідження можна здійснювати, порівнюючи тенденції відносин між державою та містом в Україні та розвинутих європейських країнах. Для цього окреслимо основні існуючі особливості зміни відносин між державою та містом, проаналізувавши аналітичні та регламентуючі міжнародні документи [7–12], в яких визначені основні тенденції та пріоритети локального (міського) розвитку. Дослідження таких цивілізаційних трендів, як урбанізація, демографічного вибуху, глобалізації, інформатизації [13; 14] тощо, дозволяє стверджувати:

поступове посилення ролі та значення міст у національному та цивілізаційному розвитку є об'єктивним процесом реалізації принципу *цілісності* просторового розвитку багаторівневних складних соціотехноприродних систем «держава» та «місто» в урбанізованих демократичних суспільствах;

у цивілізованих демократичних країнах рівень національної конкурентоздатності та розвитку, на нашу думку, визначається рівнем конкурентоздатності та розвитку міст держави;

простежується прямий зв'язок між рівнем світового впливу країни та наявністю в ній міст світового значення;

визнання посилення ролі та значення міст у процесах національного та цивілізаційного розвитку у міжнародних документах знайшло такий прояв: урядами 171 країни світу *місто* офіційно визначене центральним фактором соціального й економічного розвитку людства [7]. Тут необхідно звернути увагу на те, що делегація України брала участь у всесвітній конференції у Стамбулі Хабітат II і підтримала резолюцію і відповідні документи форуму;

такі цивілізаційні тенденції, як демографічний вибух, урбанізація, інформатизація, глобалізація, технічна революція, суспільство знань, а також зміна парадигми енергоспоживання й екологізація мислення знаходять свій прояв переважно у містах світу, створюючи принципово нові передумови розвитку міст та кардинально змінюючи всі простори життєдіяльності та господарювання;

поруч із проявами зазначених цивілізаційних тенденцій у містах зосереджується значний обсяг проблем людства, які стрімко накопичуються. Зростає рівень можливих наслідків техногенних катастроф;

аналіз джерельної бази засвідчив: міжнародне визнання знайшла ідея про те, що вирішення та гармонізація глобальних проблем має ґрунтуватися на гармонізації проблем на рівні *міст* [9;11], роблячи цей процес для систем більшого масштабу *автомодельним* [2];

міжнародна спільнота також дійшла спільного розуміння того, що міста не мають права експортувати проблеми і порушення рівноваги на зовнішнє середовище або у майбутнє. Всі проблеми або ж порушення рівноваги мають вирішуватися містом (як самостійно, так і за допомогою держави шляхом

відповідного узгоджувального процесу). По суті, це твердження є перенесенням закону техно-гуманітарного балансу А. Назаретяна (закон техно-гуманітарного балансу формулюється таким чином: чим вища потужність виробничих і бойових технологій, тим більш досконалі механізми стримування агресії необхідні для збереження суспільства [6]) на вивчення локального низового рівня, тобто на рівень міста як виокремленого цілого, що актуалізує важливість збалансованого розвитку у масштабах міста.

Гострота цивілізаційних проблем породила появу низки світових та міжнародних документів, у яких прописані рамкові умови розвитку міст світу (цілепокладання, координація, обмеження, критерії). Основним фактором ефективності реалізації цих документів є добровільність їх прийняття учасниками міжнародних заходів.

Наведені пріоритети локального розвитку на практиці мають такий прояв:

посилення ролі асоціативних органів місцевого самоврядування (Асоціацій міст різних країн), які є впливовими легітимними представниками інтересів територіальних громад у відносинах країни та міста, а також ЄС та міста;

відпрацювання ефективних механізмів наскрізного управління та планування в країнах ЄС, механізмів збалансування та гармонізації функцій, компетенцій та повноважень органів влади та управління різних рівнів;

повсюдного впровадження культури стратегічного планування на рівні міст;

формування різних координаційних органів, призначених для збалансування інтересів та впорядкування відносин між містами, як по горизонталі, так і по вертикалі (наприклад, Конгрес місцевих та регіональних влад ЄС);

поступове збільшення частки місцевих бюджетів у загальних бюджетах країн;

ефективне використання структурних фондів ЄС для стимулювання процесів локального розвитку у нових країнах ЄС;

стимулювання на місцевому рівні політики спільного (влада–громада) управління територіальним розвитком;

запровадження механізмів заохочення горизонтальної кооперації міст та підтримки місцевих ініціатив;

вдосконалення механізмів суб'єкт-суб'єктних відносин по осі держава–локальний (міський) рівень. Більш того, держава як інститут влади більш високого рівня намагається засвоювати культуру суб'єкт–суб'єкт-суб'єктних (інакше, мережних) відносин, виконуючи роль «камертону» у налагодженні та самоналагодженні міжсуб'єктних відносин всіх учасників процесів життєдіяльності та господарювання.

На тлі цих тенденцій зміни владної й управлінських парадигм у розвинутих країнах ЄС контрастними виглядають традиції відносин між державою та містом, які склалися за роки незалежності (і нині закріплюються) в Україні. Нагадаємо, що за рівнем урбанізації Україна досягла рівня розвинутих країн ЄС і навіть випереджає деякі країни, що є новими членами європейської спільноти. Більше того Україна без застережень ратифікувала у 1995 р. Європейську хартію місцевого самоврядування [5]. Незважаючи на приєднання до Європейської хартії, в Україні за останні дванадцять років місцеве самоврядування не набуло ознак самодостатності,

повноцінності, політичної самостійності у вирішенні питань локального (місцевого) рівня.

Єдина легітимна структура, що представляє спільні інтереси міст України – Асоціація – має лише статус громадської організації без права законодавчої ініціативи й інших можливостей, необхідних для здійснення своїх специфічних функцій. Крім того, ми наразі не маємо відпрацьованого механізму узгодження позицій міста та держави.

Нонсенсом також є і той факт, що на сімнадцятому році незалежності та демократичного розвитку переважна більшість навчальних програм з питань стратегій розвитку міст України та підготовка їх стратегічних планів все ще проводиться за кошти міжнародних донорських організацій (здебільшого USAID).

Крім того, координаційні функції з питань відносин між містом та державою в Україні виконують ради міських голів при Президентові, Прем'єр-міністрові або ж Голові Верховної Ради України. Очевидно, що позиція «при» і визначає статус і можливості цих координаційних рад, до яких входять міські голови з різними інтересами і світоглядами. Непорушною також залишається й традиція жорстких суб'єкт-об'єктних відносин між державою та містом.

Незважаючи на задекларовані наміри зміцнювати інститут місцевого самоврядування, останніми роками спостерігається тенденція скорочення частки місцевих бюджетів у загальному бюджеті країни. Введення ж інституту казначейства майже позбавило міських голів самостійності у прийнятті рішень у питаннях фінансування та функціонування та розвитку міст України. Крім того, значні перешкоди, на нашу думку, у підтримці життєдіяльності та розвитку вітчизняних міст створила недосконала політика держави по застосуванню тендерів на місцевому рівні.

Слід зазначити, що на сімнадцятому році незалежності в Україні відсутній впорядкований збалансований розподіл функцій, компетенцій та повноважень між органами державної влади й управління та органами місцевого самоврядування.

Єдиною усталеною практикою (запровадженою останні три роки) стимулювання державою місцевих ініціатив є щорічний Всеукраїнський конкурс проектів та програм місцевого самоврядування, який адмініструє Фонд сприяння місцевому самоврядуванню при Президентові України (щорічний бюджет конкурсу становить близько 3 млн доларів).

Разом з тим відсутньою залишається політика заохочення з боку держави горизонтальної кооперації міст України з метою вирішення спільних справ. Подальшого суттєвого вдосконалення потребують механізми інформування та спільного управління територіальним розвитком тощо.

Порівнюючи тенденції у відносинах держави та міст у країнах ЄС із Україною, віднайдемо принципові розбіжності між задекларованими намірами та практикою. Інакше кажучи, в Україні, яка повсюдно декларує курс на європейську інтеграцію, що має передбачати збіг тенденцій суспільних змін у нашій країні та країнах ЄС, реально існує наявний, але не легалізований конфлікт (протиріччя) між декларованим та реальним курсом держави. Такий конфлікт, зрозуміло, не триватиме довго, що у черговий раз найближчим часом поставить країну перед вибором власного майбутнього.

Водночас можна спрогнозувати наслідки невизначеності, затягування ситуації, подальшого роздвоєння цілей та дій. Відомо, що будь-яка соціальна система, яка втратила здатність до самовизначення: підпадає під вплив інших більш масштабних сильних систем; втрачає потенціал стійкості; відтворює «броунівський рух» у своїй зовнішній та внутрішній політиці; накопичує внутрішні та зовнішні проблеми; марно витрачає свої і без того обмежені ресурси; стає донором різних ресурсів (людських, екологічних, сировинних тощо) або ентростатом (тобто, простором для викидання «ентропії») для інших соціальних систем (інших держав або їх союзів); на тривалий час (а може і назавжди) зсувається на узбіччя цивілізаційних процесів або ж припиняє своє існування.

Можна стверджувати, що у фокусі відносин держави та міста відображається вся глибина системних протиріч нинішнього етапу розвитку України. Ця ситуація сформована декількома об'єктивними чинниками. Перший чинник – відсутність досвіду тривалого існування держави України як цілого, адже історично Україна була завжди часткою іншого цілого. Пошук свого шляху гальмується стійким стереотипом, який склався за останні століття: Україна – частина іншого цілого (Австро-Угорщини, Польщі, Російської імперії, СРСР). За таких умов її функції державного управління передавалися на чужі державні утворення. Відтак пошук ефективної моделі державного управління, здатної активізувати процеси розширеного відтворення усіх елементів соціотехноприродної системи «держава Україна» як єдиного цілого, є *головною умовою нашого виживання* (втрата наданого шансу остаточно зруйнує надію на незалежний саморозвиток народу). Другий чинник – насильницька втрата глибоких, притаманних Україні традицій місцевого самоврядування у 20-х рр. ХХ ст. під час панування радянської влади. Третій чинник – інтенсивна штучна урбанізація 60–70-х рр., за якої пропорція кількості сільського та міського населення критично змінилася упродовж десяти-п'ятнадцяти років. Більшістю серед міських мешканців стали селяни, і міська культура не «перетравила» такого масштабного впливу сільської культури.

Отримання Україною незалежності дало нам черговий шанс на самовизначення і сьогодні ми маємо всі умови для вибору та втілення найбільш ефективної моделі побудови соціальних, економічних та політичних відносин. Водночас традиція легковажного ставлення до формування концептуальних засад власного майбутнього, тяжіння до технологічно-інструментального рівня державного будівництва (тобто безперервний пошук варіантів «як будувати?», за умов відсутності відповіді на питання «що будуюмо в реаліях?») практично зводить нанівець всі зусилля з побудови ефективної системи державного управління. Сам факт ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування без застережень свідчить про неусвідомлення глибини і складності трансформаційних процесів на шляху реалізації принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. Така концептуальна методологічна криза, на наш погляд, сьогодні є принциповою перешкодою на шляху подальшого розвитку країни.

Висновки з даного дослідження.

1. На сьогодні у вітчизняній науковій думці бракує досліджень з розгляду міста як складного соціотехноприродного цілого, яке взаємодіє з іншими мета- та мегацілими – державою та глобальним світом.

2. Існуючого на сьогодні масиву досліджень недостатньо для побудови з позицій єдиної методології ефективної державної політики розвитку міст України.

3. У державній політиці на сьогодні розвиток міст не виокремлений як стратегічний пріоритет національного розвитку.

4. Участь української делегації у всесвітній конференції у Стамбулі ХАБІТАТ-II та підписання результатних документів конференції, в яких місто визначене центральним фактором соціального й економічного розвитку людства, на сьогодні суттєво не вплинуло на пріоритети внутрішньої політики держави в управлінні процесами вітчизняної урбанізації.

5. Під час управління країною домінуючим залишається галузевий функціональний підхід, який рефреном відбивається й на державному управлінні (регулюванні) розвитком міста. Стійким стереотипом української політичної й управлінських еліт залишається уявлення про ефективність суб'єкт-об'єктного типу відносин між державою та містом.

6. Світовий досвід переконливо свідчить, що посилення ролі та впливу міст у контексті державотворення є об'єктивним процесом для урбанізованих демократичних країн, адже такі процеси є наслідком об'єктивної реалізації принципу цілісності просторового розвитку країни.

7. Стрімке накопичення цивілізаційних проблем у містах, зростання рівня їх небезпечності потребує впровадження спільної ефективної політики центрального (держава) і локального (місто) рівнів влади, а також підвищення рівня цілісності цієї політики. В урбанізованих демократичних суспільствах це породжує еволюцію відношень між державою та містом у такій послідовності: суб'єкт-об'єктні у суб'єкт-суб'єктні, що переростають у суб'єкт – суб'єкт-суб'єктні (мережні).

8. Значний конструктивний або гармонізаційний потенціал, на наш погляд, має ідея вирішення цивілізаційних та національних проблем через впорядкування, збалансування та гармонізацію проблем міст, у результаті чого процес розв'язання більшості проблем інших рівнів (іншої агрегації та масштабу) – держави та цивілізації – стає автотельним.

9. Концептуальним підґрунтям автотельного врегулювання проблем ієрархізованих мега- та метасистеми (цивілізації та держави) через врегулювання проблем мезорівня (міста) є розповсюдження на локальний рівень гіпотези техногуманітарного балансу.

10. Україна, яка де-факто є високоурбанізованою країною, декларує прихильність до демократичних цінностей і прагнення стати на європейський шлях розвитку, тому сьогодні об'єктивні тенденції у відносинах між державою та містом мають зароджуватися й в Україні. Разом з тим порівняльний аналіз відносин між двома складними системами в країнах ЄС та Україні засвідчує на практиці про незбіжність векторів, збільшення розриву і, навіть, наявність протилежного руху. Це об'єктивно призведе до легалізації конфлікту між задекларованими цілями та реальною практикою, актуалізуючи вічне питання «Куди йдеш?».

11. Внутрішні протиріччя та конфлікти між декларованим та реальним курсом держави паралізує будь-які процеси побудови ефективної системи державного управління в Україні. Відносини між державою та містом в Україні є тестом у процесі вибору реальної моделі майбутнього розвитку.

12. Обрання демократичного шляху подальшого розвитку вимагає зміни курсу відносин українська держава – українське місто на користь розвитку міст, як пріоритету внутрішньої політики держави, що, у свою чергу, актуалізує дослідження з формування концептуальних засад державного управління (регулювання) розвитком міст України.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Поданий у статті матеріал обґрунтовує необхідність проведення наукових досліджень у таких напрямках: пошуку ефективних шляхів зміни відносин держави та міста; формування принципів, законів, критеріїв стійкого розвитку міста та державного управління (регулювання) розвитком міста; досліджень феномену цілісності у процесах розвитку міста та його регулювання; вивчення предмета державного регулювання розвитку міст України при зміні типів відносин між державою та містом із суб'єкт-об'єктних на суб'єкт-суб'єктні; дослідження механізмів державного регулювання розвитку міст України.

Список літератури

1. *Бойко-Бойчук О.* Категорія місто: сутність, визначення // Управління сучасним містом. – 2005. – № 3–4/7–12 (19-20). – С.47–60.
2. *Бойко-Бойчук О.* Місто як елементарне ціле техносфери: проектний та футурологічний потенціал нового погляду// Управління сучасним містом. – 2006. – № 1–2/1–6 (21-22). – С. 26–39.
3. Візуалізована база даних «Глобаліс» / <http://globalis.gvu.unu.edu>.
4. Довідник представницьких органів місцевого самоврядування. – К.: Секретаріат Кабінету Міністрів України, 2003. – 432 с.
5. Европейская хартия местного самоуправления. – Страсбург, 15.10.1985 / <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=122&CM=1&CL=RUS>
6. *Назаретян А. П.* Цивилизационные кризисы в контексте Универсальной истории: Синергетика, психология и футурология. – М.: ПЕР СЭ, 2001. – 239 с.
7. Повестка дня Хабитат II. Принята конференцией ХАБИТАТ II. – Стамбул, Турция, 3–14 июня 1996 г./ <http://www.un.org/russian/conferen/habitat/habagend.htm>.
8. Повестка дня на XXI век, принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г. / <http://www.un.org/russian/conferen/wssd/agenda21/>.
9. Руководящие принципы устойчивого пространственного развития европейского континента, Ганновер, 7–8 сентября 2000 г. // Городское управление. – № 10 (74). – октябрь 2002. – С. 37–49.
10. Социальная Хартия городов-членов Союза Балтийских городов, принята на IV Генеральной Конференции СБГ, Ростов, 13 октября 2001 г./ www.ubc.net/commissions/Social_charters/SC_Russian.doc.
11. Хартия "Города Европы на пути к устойчивому развитию" (Ольборгская хартия). Одобрена участниками Европейской Конференции по устойчивому развитию больших и малых городов Европы, Ольборг, Дания, 27 мая 1994 г./ www.sustainable-cities.eu/upload/pdf_files/ac_russian.pdf.
12. European Regional Planning Strategy, CEMAT, Strasburg, 1988/ http://www.coe.int/t/e/cultural_co-operation/environment/cemat/Presentation/.

13. Great trends of 21st century/ <http://www.2100.org/odysseyethology.html>.

14. World Population to 2300. – Department of Economic and Social Affairs, Population Division, United Nations, New York, 2004. – 254 p.

ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ БЮДЖЕТНИХ ВИТРАТ НА НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ У МІСТАХ З РАЙОННИМ ПОДІЛОМ

Н. Гринчук,

кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України

Ю. Дехтяренко,

кандидат економічних наук, доцент, заслужений економіст України, заступник директора НДІ соціально-економічного розвитку міста,

І. Круглова,

начальник управління бюджетних програм Головного фінансового управління виконавчого органу Київради (Київської міської державної адміністрації)

Ефективність визначається як взаємозв'язок між обсягом виробництва та використаними ресурсами. Актуальність проблеми підвищення ефективності бюджетних витрат на місцевому рівні полягає у тому, що незважаючи на прийнятий в Україні комплекс законодавчих актів, покликаних сприяти розвитку територіальних громад та реалізації їх права на місцеве самоврядування, інститут останнього ще не реалізує усіх своїх потенційних можливостей і, перш за все, внаслідок недостатнього фінансового забезпечення виконання закріплених за ними повноважень [3]. Під підвищенням ефективності бюджетних витрат розуміється реалізація низки заходів щодо вдосконалення системи планування і витрачання бюджетних коштів з урахуванням соціальної, виробничої, управлінської і фінансово-економічної ефективності.

Дана тема в Україні останнім часом стала дуже актуальною для обговорення як науковцями, так і представниками органів виконавчої влади, які безпосередньо беруть участь у розробленні та реалізації бюджетної політики. Провідними дослідниками цієї теми можна назвати таких відомих зарубіжних економістів, як І. Ахмад, В. Боруа, А. Зіденберг, Ю. Немець, Ф. Ньюбері, Г. Райт, М. Сміт, Дж. Е. Стігліц, Л. Гоффман, Л. Якобсон та ін. Окремі питання аналізувались та досліджувались вітчизняними науковцями: О. Барановським, В. Бодровим, О. Василюком, А. Гальчинським, І. Луніною, А. Мельником, В. Науменковим, Г. Одінцовою, Б. Панасюком, І. Розпутенком, В. Федосовим, В. Юрчишином та ін. Але можна сказати, що не завжди ці дослідження супроводжувалися реальною спрямованістю їх результатів на втілення у практику, в окремих роботах аспект

підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів висвітлюється лише фрагментарно.

Головною метою дослідження, результати якого викладені у статті, є визначення напрямів підвищення ефективності бюджетних витрат шляхом оптимізації системи розподілу бюджетних коштів для забезпечення повноцінного виконання владою своїх функцій, у тому числі функцій по наданню населенню на місцевому рівні послуг соціального захисту. У цьому контексті розглядається ряд проблем. Зокрема, методологічні та методичні підходи до розподілу бюджетних коштів у містах з районним поділом на утримання бюджетних установ районного підпорядкування; наявну практику розрахунків, що застосовується сьогодні в світі; переваги і недоліки подібної практики; існуючі альтернативи для підходів по визначенню нормативів витрат, алгоритмів розподілу бюджетних коштів між районами міста на задоволення певних потреб населення.

Бюджетна система міста, що має в своєму складі райони з різними соціально-економічними умовами і різним рівнем економічного розвитку, характеризується значною перерозподільчою роллю міського бюджету. Метою перерозподілу фінансових ресурсів між бюджетами районів є як міжрайонне вирівнювання рівня надання громадських послуг, що надаються, відповідно до потреб споживачів цих послуг, які проживають на території району, так і вирішення завдань в області реалізації відповідної бюджетної та економічної політики міста.

Обсяг фінансової допомоги, що надається, на вирівнювання рівня фінансування громадських (державних) послуг повинен визначатися двома основними групами чинників: по-перше, необхідним обсягом надання громадських послуг на даній території і вартістю їх надання (витратними потребами бюджету району), і, по-друге, можливостями органів влади району фінансувати необхідний обсяг надання державних послуг за рахунок власних прибуткових джерел.

Слід зазначити, що норми Бюджетного кодексу України [1], який вступив в силу у 2001 році, передбачають розрахунок і затвердження нормативів мінімальних державних соціальних стандартів і нормативів фінансових витрат на надання державних або муніципальних послуг, на підставі яких має здійснюватися розроблення проектів бюджетів і які визначають обсяги надання фінансової допомоги бюджетам нижчого рівня. Таким чином, згідно з Бюджетним кодексом, затверджуються нормативи бюджетних витрат, необхідних для фінансування встановлених законом мінімальних соціальних стандартів. Подібний підхід не означає відсутність аналізу чинників міжрегіональної диференціації вартості надання бюджетних послуг, проте може лише ускладнити ситуацію з нормативами бюджетних витрат. Так, якщо мінімальні соціальні стандарти будуть встановлені, виходячи з існуючих розроблень (які представляються нам достатньою мірою суб'єктивними і непрозорими), то фінансові органи будуть вимушені шукати можливості затвердження такої методики визначення нормативів фінансових витрат з тим, щоб компенсувати вказані недоліки системи соціальних стандартів.

Виходячи з цього, доцільно розглянути використання бюджетних нормативів витрат для формування бюджету, яке існує у світовій практиці [5].

Бюджетні нормативи можуть використовуватися в різних цілях. По-перше, щоб визначити обсяг фінансування, який має бути закладений у річному бюджеті для

кожної організації або установи. По-друге, щоб контролювати мінімальний обсяг витрат на конкретні види послуг у ході виконання бюджету. По-третє, щоб розраховувати обсяг фінансової допомоги, яка передається центром до бюджетів нижчих рівнів.

У радянській бюджетній системі нормативи використовувалися для кількісного визначення мінімального обсягу фінансування, потрібного для виконання конкретних завдань. Оскільки необхідно було обмежити можливість маневру для відомств в області конкретного витрачання виділених їм коштів, то бюджетні норми при радянській системі не тільки полегшували складання бюджету, але і забезпечували механізм контролю в процесі виконання бюджету. У світовій практиці дуже обмежене число країн, крім СНД, які використовують бюджетні нормативи для цілей формування бюджетів. Існує поширена точка зору, що даний підхід до складання бюджетів є дуже дорогим і заплутаним. Головна проблема використання детально розписаних нормативів полягає в тому, що визначення того, що можна вважати адекватним рівнем (кількістю і якістю) надання послуг, дуже довільне. Вартість надання і, відповідно, необхідне бюджетне фінансування послуг, що надаються населенню, змінюватимуться залежно від обсягу і якості послуг, а також у просторі та часі. Такі просторові нормативи відрізняються не тільки заплутаністю, але і тим, що їх розроблення і подальше корегування вимагають великих коштів. Крім того, майже неможливо буває прийти до єдиної думки про те, що слід вважати адекватним або стандартним рівнем послуг, котрі надаються. Але, навіть якщо такої однаковості вдається досягти, дуже часто виявляється, що в бюджеті немає необхідних коштів для виконання цих норм.

Для міжнародної ж практики характерно, що витратні потреби або нормативні витрати встановлюють або затверджують у процесі виконання бюджету. Дані норми, що використовуються у ході виконання бюджету, мають іншу форму, і ставитися до них можуть по-різному, проте основна мета використання таких норм – це забезпечити надання певних видів послуг органами влади на місцях хоч би на такому рівні, який вважається прийнятним з погляду центральних органів влади.

У багатьох країнах трансферти, що перераховуються центром до бюджетів нижчих рівнів [2, 6, 7], нерідко переслідують мету вирівнювання можливостей органів влади на місцях по наданню бюджетних послуг населенню. Як правило, існують великі відмінності у витратних потребах між територіями. Так, наприклад, органи влади одних регіонів стикаються з великими концентраціями певних демографічних груп, що вимагають надання тих або інших видів бюджетних послуг у підвищеному обсязі (наприклад, послуг в області охорони здоров'я для престарілих або освіти для молоді). Іншим регіонам доводиться вирішувати завдання, пов'язані з надзвичайно високою вартістю надання бюджетних послуг, викликану, зокрема, зношеністю інфраструктури, кліматичними особливостями або щільністю населення. „Вирівнюючи трансферти” покликані вирівнювати у тому або іншому ступені витратні можливості органів влади.

Якщо за допомогою програми трансфертів центр намагається вирішити проблему горизонтальних відмінностей між територіями, що обумовлюються вищепереліченими чинниками, то йому буде необхідно оцінити витратні потреби кожної території порівняно з іншими територіями. Такі витратні потреби часто також

називаються „нормативами витрат”. Отримані шляхом розрахунків такі нормативи можуть потім використовуватися при визначенні обсягів фінансової допомоги, що розподіляється центром між нижчими органами влади.

У світовій практиці до тепер вироблено декілька основних підходів до розрахунку нормативних витрат у цілях розподілу фінансової допомоги бюджетам нижчого рівня. Зокрема, фахівці Міжнародного валютного фонду [8] пропонують чотири способи оцінки витрат бюджету субнаціонального адміністративно-територіального утворення для розрахунку так званого „стандартного” бюджету, використовуваного при розподілі фінансової допомоги:

1) непряма оцінка витратних нормативів для аналізу чинників, що здійснюють вплив на їх вартість (застосовується у разі нагоди ідентифікувати чинники диференціації вартості бюджетних послуг, а також кількісно оцінити їх вплив на вказану вартість);

2) оцінка відносної вартості надання державних послуг за допомогою фактичної частки у цільовому трансферті на відповідний вид витрат бюджету (використовується в основному в унітарних державах при великому обсязі витрат, що фінансуються за рахунок цільових трансфертів, розподіл яких визнається учасниками міжбюджетних відносин справедливим, тобто відповідним потребі у здійсненні витрат);

3) оцінки витратних потреб на основі середньодушових показників по країні (застосовується у разі відсутності істотних міжрегіональних відмінностей у вартості надання державних послуг);

4) оцінка витратних потреб на основі фактично проведених бюджетних витрат (може бути реалізований у разі впевненості у тому, що фактичні витрати субнаціональних бюджетів достовірно відображають їх витратні потреби).

У федеральних державах широко застосовуються два способи розрахунку витратних нормативів для виділення фінансової допомоги. Один з них заснований на визначенні необхідних стандартів послуг за допомогою експертної оцінки. Інший спосіб полягає у розрахунку питомої собівартості мінімального або стандартного обсягу конкретних бюджетних послуг у репрезентативному регіоні. У цьому випадку зазвичай вважається, що норматив залежить від різних територіальних особливостей або чинників, що характеризують інтенсивність потреби у тому або іншому виді витрат у порівнянні з репрезентативним рівнем, після чого цим чинникам привласнюються ваги, що відображають їх відносну значущість. Велике число країн застосовує останній підхід, хоча використовувані ними формулювання мають значні відмінності.

У цілому слід зазначити, що системи розрахунку регіональних витратних нормативів, які застосовуються у різних країнах світу, що якнайповніше враховують весь спектр міжрегіональної диференціації соціально-економічних чинників, котрі роблять вплив на величину бюджетних витрат, вимагають як великого обсягу статистичної інформації по багатьом показникам, так і складних розрахунків, заснованих на методах регресійного аналізу.

На основі аналізу теоретичних основ ефективності надання державних послуг, міжнародного досвіду оцінки нормативних потреб бюджетного фінансування, а

також сучасних реалій можна сформулювати такі основні вимоги до системи витратних нормативів.

Під час побудови нормативів слід виходити з їх призначення: нормативи витратних потреб бюджетів необхідні, перш за все, для справедливого надання громадських послуг. Тому витратні нормативи не обов'язково повинні бути виражені як прогноз абсолютної суми витрат бюджетів регіонів на черговий рік, а можуть мати будь-який вигляд, зручний для розрахунків сум фінансової допомоги. З іншого боку, не можна забувати, що до останнього часу витратні нормативи були виражені саме як мінімальні нормативи витрат регіонального бюджету на планований рік, що призводить до необхідності визначення оцінних значень нормативних витрат у вигляді планових показників на черговий рік, хоч би протягом деякого періоду переходу до нової системи оцінки нормативів бюджетних потреб.

У цілях підвищення об'єктивності оцінки витратних потреб необхідно використовувати чинники вартості надання державних послуг, розрахунок яких не відображає вплив регіональних органів влади (у першу чергу, це – звітні витрати бюджетів за попередній рік). Розрахунок нормативів витратних потреб має бути заснований на загальнодоступній статистичній інформації, відповідальність за яку несуть статистичні органи.

Ідеальним методом розрахунку нормативів бюджетних витрат було б використання регресійного аналізу залежності того або іншого виду бюджетних витрат від основних чинників. Проте, методика розрахунків повинна бути такою, щоб її правильність можна було б перевірити у фінансовому органі будь-якого суб'єкта, для чого потрібний певний рівень кваліфікації працівників фінорганів або рівень довіри до влади, а також їх авторитет повинні бути достатньо високими для ухвалення пропонованої методики без перевірочних розрахунків. Очевидно, що остання з цих умов сьогодні не виконується, тому методика має по можливості поєднувати в собі простоту і об'єктивність методів розрахунків.

Враховуючи, що на державному рівні не закінчена робота щодо розроблення відповідних державних (регіональних) нормативів фінансової забезпеченості у розвитку тієї чи іншої галузі соціальної сфери, вбачаємо за доцільне визначити певні науково обґрунтовані підходи до встановлення таких територіальних нормативів. Їх існування (нехай навіть у деякому наближенні до фактичної ситуації) дозволить і державі, і областям, і районам, і містам з районним поділом проводити виважену соціальну політику, яка б дозволяла задовольняти відповідні потреби мешканців.

Постановка завдання. Проблема полягає у тому, що при обмежених фінансових ресурсах необхідно вирішувати питання задоволення потреби району, виходячи із їх бюджетного запиту, який (апріорі) ґрунтується на виважених та обґрунтованих потребах. Для вирішення поставленого завдання, на нашу думку, слід виходити з таких припущень та міркувань.

Припущення. Виходимо із тих позицій, що у цілому по місту розраховуються витрати на поточне утримання районних закладів, які забезпечують надання послуг із соціального забезпечення та соціального захисту населення. Розрахунки ґрунтуються на обсягах коштів, необхідних для утримання штату працівників, тобто виходячи із їх чисельності та їх фонду заробітної плати з нарахуваннями, а також

запланованим зростанням рівня оплати праці у прогнозованому періоді. Окрім того, враховуються наявні норми (харчування та забезпечення непродовольчими товарами; видачі та строки використання одягу, взуття, м'якого інвентаря; витрат миючих і обробляючих засобів для прання та додаткової обробки білизни тощо). Також враховуються витрати на оплату комунальних послуг. Витрати на розвиток установ соціального захисту населення (розширення асортименту та підвищення якості соціальних послуг; поточні та капітальні ремонти тощо) обґрунтовуються у бюджетному запиті району з урахуванням інфляційних очікувань.

Міркування. Витрати на поточне утримання можливо розглядати як „закріплені”. Це дозволяє бачити їх такими, що потребують обов'язкового задоволення містом потреб районів. Тобто фінансові ресурси міста (за статтями утримання – F_j) повинні співпадати з потребами районів у розрізі статей на утримання – P_{kj}):

$$F_{mj} = \sum_{k=1}^n P_{kj} \cdot$$

При цьому запити районів повинні підлягати ґрунтовному фінансово-економічному аналізу (аудиторській перевірці).

У випадку перевищення запитів районів щодо необхідних коштів, які передбачені у бюджеті міста на ці цілі, застосовується стандартна процедура вирівнювання:

розраховується коефіцієнт K_{tj} , який враховує розбіжність між заявленою потребою районів (P_j) та фактичними можливостями (міський бюджет по статті витрат – F_{tj}):

$$K_{tj} = \frac{\sum_{k=1}^n P_{kj}}{F_{tj}} \cdot$$

У подальшому потреба конкретного району у фінансових ресурсах за j -ю статтею розраховується, як

$$F_{kj} = F_{tj} \cdot K_{tj} \cdot$$

Що стосується розподілу коштів, необхідних району на розвиток установ соціального захисту та соціального забезпечення, пропонується такий підхід.

Сутність запропонованого підходу полягає у визначенні пріоритетності задоволення тих чи інших потреб району у фінансових ресурсах шляхом побудови рейтингової оцінки, яка обчислюється на основі підсумовування відносних відхилень показників від значень критеріїв цих показників за формулою

$$R_k = \sum_{i=1}^n \frac{X_{\max} - X_i}{X_{\max} - X_{\min}},$$

де X_{\max} , X_{\min} , X_i – відповідно максимальні, мінімальні та i -ті значення показників по k -му району.

Як критерії порівняння беруться максимальні показники витрат.

Далі обчислюється сума рейтингових показників, які потім співвідносяться з можливостями міського бюджету:

$$D_{kj} = \frac{F_{tj}}{\sum_{k=1}^n R_{kj}},$$

де D_{kj} – доля (частка) району у задоволенні потреб щодо j -ї послуги (стосовно розвитку відповідної установи k -го району); R_{kj} – рейтинговий показник за j -м видом послуг по k -му району міста.

Потім розраховується необхідний обсяг бюджетних коштів за j -м видом послуг по k -му району міста за формулою

$$F_{kj} = F_{tj} \cdot D_{kj}.$$

Аналіз існуючого стану фінансування районних установ свідчить про їх значну диференціацію, яка склалася певною мірою історично внаслідок розвитку системи соціального захисту в районах міста. Існуючі перекося у обсягах фінансування обумовлюють різні можливості у наданні послуг та їх якості. Наприклад, різниця між максимальним (Солом'янський) і мінімальним (Деснянський) значеннями кількості обслужених в територіальних центрах сягає 4,4 рази, при цьому на 1 штатного соціального працівника припадає від 7 (Святошинський) до 35 чол. (Дніпровський). Кількість працюючих у територіальних центрах також варіюється як за кількістю, так і за фаховим складом.

Формування алгоритму розрахунків бюджетних видатків районів м. Києва по галузі „Соціальний захист населення” є, таким чином, досить складним завданням, оскільки треба врахувати особливості контингенту споживачів послуг у кожному районі, існуючі взірцеві штатні нормативи чисельності працівників територіального центру соціального обслуговування пенсіонерів та одиноких непрацевдатних громадян (наказ Міністерства соціального захисту України від 1.04.1997 № 44 „Про затвердження типових положень (взірцевих) про територіальний центр соціального обслуговування пенсіонерів та одиноких непрацевдатних громадян і про відділення соціальної допомоги вдома”), чинні рішення місцевих органів влади тощо. Ще одним завданням є проведення аналізу правомірності перебуваючих на обліку громадян, об'єктивності віднесення їх до груп рухової активності і встановленого рівня обслуговування, з врахуванням допомоги, яку отримують громадяни, що уклали договори довічного утримання.

Запропонована методика бюджетних видатків районів м. Києва по галузі „Соціальний захист населення” з врахуванням кількості обслужених та затрат праці на обслуговування є новим підходом у визначенні обсягів фінансування видатків.

Пропонується такий алгоритм розрахунків:

1. Визначаються фактичні трудовитрати (кількість людино-днів) на обслуговування потребуючих по територіальним центрам у розрізі відділень за формулою

$$TV_{ij} = KP_{ij} \cdot RD,$$

де TV_{ij} – трудовитрати i -го району по j -му відділенню, люд.-днів за рік; RD – кількість робочих днів у календарному році.

Фактичні трудовитрати у цілому по місту визначаються за формулою

$$TV = \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^m TV_{ij},$$

де TV – трудовитрати в цілому по місту, люд.-днів за рік; i – кількість районів (10 – для м. Києва), од; j – кількість відділень, од.

2. Кількість обслужених у розрізі районів (KO_{ij}) визначається за формами статистичної звітності.

Кількість обслужених осіб по територіальних центрах у цілому по місту визначається, як

$$KO = \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^m KO_{ij},$$

де KO – кількість обслужених у цілому по місту осіб за рік; i – кількість районів, од; j – кількість відділень, од.

3. Розраховуються фактичні трудовитрати з розрахунку на 1 обслуженого (людино-днів) за територіальними центрами у розрізі відділень

$$TV_{obs_{ij}} = \frac{TV_{ij}}{KO_{ij}}.$$

4. Визначаються умовно-нормативні показники трудовитрат на 1 обслуженого по відділеннях.

Відділення соціально-побутової реабілітації денного перебування:

кількість осіб, які були обслужені за рік;

кількість груп, які були обслужені упродовж року;

кількість робітників відділення.

Виходячи із встановленого нормативу штатів на групу (не менше 30 осіб), який становить 5,5 осіб (за штатним розписом), умовний норматив можливо розрахувати таким чином:

протягом року повинні працювати групи чисельністю не менше 30 осіб, тобто за рік може бути обслуговано: $30 \times 12 = 360$ осіб;

трудопитрати в даному випадку складатимуть: $5,5 \times 365 = 2007$ люд.-днів.

У даному випадку умовний норматив може бути розрахований, як

$$2007 \text{ люд.-днів} : 360 \text{ обслужених} = 5,58 \text{ люд.-днів} / \text{на 1 обслуженого.}$$

Відділення медико-соціальної реабілітації:

відділення розраховане на 50 відвідань в день;

кількість осіб, які були обслужені за рік:

$$50 \text{ відв.} \times 365 \text{ днів} = 18\,250 \text{ обслужених};$$

трудопитрати (норматив кількості працівників – 10 осіб):

$$10 \text{ осіб} \times 365 = 3650 \text{ люд.-днів.}$$

У даному випадку умовний норматив може бути розрахований, як

$$3650 \text{ люд.-днів.} : 18\,250 \text{ обслужених} = 0,2 \text{ люд.-днів на 1 обслуженого.}$$

Якщо виходити з того, що відділення медико-соціальної реабілітації створюється за умови наявності 25 ліжко-місць, то розрахунок умовного нормативу може бути такий:

$$10 \text{ осіб} \times 365 : 25 \text{ ліжко-місць} \times 365 = 0,4 \text{ люд.-днів на 1 обслуженого.}$$

Але враховуючи коефіцієнт оберненості ліжко-місця (за даними статистики) на рівні 2,0, то умовний норматив складатиме:

$$10 \text{ осіб} \times 365 : 25 \text{ ліжко-місць} \times 365 \times 2,0 = 0,2 \text{ люд.-днів на 1 обслуженого.}$$

Відділення соціальної допомоги вдома:

кількість осіб, які обслуговуються відділенням – 321 осіб (нижня межа, яка обумовлює кількість працюючих за штатним розкладом);

кількість робітників відділення – 34 особи.

У даному випадку умовний норматив може бути розрахований, як

$$34 \text{ чол. (штат)} \times 365 : 321 \text{ (кількість обслужених)} = 38,66 \text{ люд.-днів на 1 обслуженого.}$$

Відділення організації надання грошової та натуральної допомоги малозабезпеченим непрацездатним громадянам:

відділення розраховане на обслуговування не менше 500 осіб;

кількість робітників відділення (за штатом) – 3 особи;

кількість осіб, які були обслужені за рік.

У даному випадку умовний норматив може бути розрахований, як

$$3 \text{ чол. (штат)} \times 365 : 500 \text{ (кількість обслужених)} = 2,19 \text{ люд.-днів на 1 обслуженого.}$$

Аналогічний підхід може бути застосований для інших структурних підрозділів, що входять (можуть входити) до складу територіальних центрів.

5. Далі, у кожному відділенні розраховуються відхилення від нормативу:

$$V_{ij} = \frac{N_{ij}}{F_{ij}},$$

де N_{ij} – умовний норматив (розрахований у п. 4), трудовитрати на 1 обслуженого по i -му району по j -му відділенню територіального центру; F_{ij} – фактичні трудовитрати на 1 обслуженого по i -му району по j -му відділенню територіального центру; i – кількість районів, од; j – кількість відділень, од.

6. Проводяться перерахунки кількості обслужених по районах міста у відділеннях територіальних центрів, та частки i -го району у скоригованих трудовитратах в цілому по місту:

$$D_i = \frac{T_{kor} \quad i}{\sum_{i=1}^{10} T_{kor} \quad i}.$$

7. У даному випадку розподіл фінансових ресурсів по i -му району по галузі „Соціальний захист населення” (FR_i) може бути визначений таким чином:

$$FR_i = FR \cdot D_i,$$

де FR – кошти міського бюджету по галузі „Соціальний захист населення” на поточний рік, тис. грн.

Висновки з дослідження. Саме по собі визначення нормативів витрат є складним завданням. Тут немає єдиновірного підходу або універсальних, загальноприйнятих показників. Проте на підставі проведеного аналізу слід зазначити таке.

По-перше, визначення нормативів витрат вимагає великих зусиль, зваженого підходу і взаємодії між різними рівнями влади.

По-друге, методи, що використовуються для визначення нормативів витрат можуть робити серйозний вплив на поведінку нижчих органів влади. Тому, щоб уникнути небажаних перекосів, потрібна велика обережність при виборі системи методів.

По-третє, часто найоптимальнішим представляється спрощений, але при цьому зрозуміліший і заснований на використанні легкодоступних даних, підхід, навіть якщо ефект вирівнювання, що досягається з його допомогою, неповний, а можливості впливу на поведінку нижчестоящих органів влади обмежені.

По-четверте, елементи вирівнювання обов'язково мають бути присутніми для забезпечення політичної підтримки. Більш того, по суті, визначення нормативів витрат є мірою політичного характеру.

У п'ятих, необхідно складати бюджет, виходячи з наявних прибуткових надходжень.

Дослідження з подальшого реформуванню системи оцінки районних витратних потреб повинна, на нашу думку, проводитися по двох напрямках.

По-перше, не дивлячись на те, що формально методика розрахунку бюджетних нормативів повторює основні положення найрозробленіших аналогічних методик інших країн (корегування базового рівня відповідно до набору чинників), необхідно ретельніше обґрунтувати форму залежності потреби у фінансуванні послуг соціального захисту від різних чинників, склад вказаних чинників, а також ваги, що надаються цим чинникам. Такого роду обґрунтування слід проводити з використанням методів економетричного моделювання, роз'яснення необхідності використання подібних методів, а також погодження результатів розрахунків, при узгодженні вдосконаленої методики з представниками фінансових органів районів, Головного фінансового управління виконавчого органу Київради (Київській міській державній адміністрації).

По-друге, необхідна тісніша координація зусиль Головного фінансового управління, Головного управління соціального захисту населення при розробленні нормативів бюджетних витрат. Окремо необхідно проводити роботу з Міністерством праці та соціальної політики України для затвердження натуральних і вартісних нормативів фінансування галузі «Соціальний захист населення», які є державними гарантіями фінансування, сприяти приведенню законодавчої бази і методик розрахунків вказаних нормативів у відповідність як до наявності коштів у державному бюджеті, так і до об'єктивних і прозорих принципів розрахунку подібних нормативів.

Список літератури

1. Бюджетний кодекс України. – К.: Атіка, 2001. – 80 с.
2. *Боруа В. К., Смит М. Ф.* Распределение бюджетных расходов между графствами Соединенного Королевства: применение механизма корректировки погрешностей // *Scottish Journal of Political Economy*. – 1993. – 40 (3). – С. 295–310.
3. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: У 6 т. – К., 2004.

4. Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі / Пер. з англ.; За ред. Ю. Немеца, Г. Райта. – К.: Основи, 1998. – 542 с.
5. Международный опыт в области определения нормативов расходов / Центр фискальной политики – <http://www.budgetrf.ru/Publications/Analysis/>
6. Соколова И. Ю. Бюджеты местных органов власти США: функциональная направленность и источники формирования // США – Канада. – 2000. – № 6. – С. 77–91.
7. Юн Ма. Межбюджетные трансферты: сравнительный анализ девяти стран (США, Канада, Великобритания, Австралия, Германия, Япония, Корея, Индия и Индонезия) // World Bank Policy Research Working Paper, 1998. – № 1822.
8. Ahmad E., Craig J. Intergovernmental Transfers // Fiscal Federalism in Theory and Practice ed. T. Ter-Minassian. - Washington: IMF. – 1997. – P. 73–107.

ВЗАЄМОДІЯ ЕКОНОМІЧНИХ І СОЦІАЛЬНИХ ЧИННИКІВ У МЕХАНІЗМІ ПРОЕКТНОГО РОЗВИТКУ ІНФРАСТРУКТУРИ МІСТ

І. Гарькавий,

магістр державного управління, директор підприємства „Тур-Інвест”

Постановка проблеми у загальному вигляді. В затвердженій у липні 2006 року Кабінетом Міністрів України Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року наголошено, що „недостатньо високий рівень розвитку виробничої і невиробничої інфраструктури, зокрема житлово-комунального, готельного, дорожнього, вулично-дорожнього господарства, енергетичного сектору, транспортних та інформаційних комунікацій, стримує економічне зростання країни та її регіонів. У зв'язку з цим необхідно підтримувати роботу з розбудови та модернізації інфраструктури регіонів, міст та міських агломерацій, які відіграють роль полюсів зростання. Це сприятиме зміцненню зв'язків між регіонами, підвищенню рівня просторової мобільності населення, інвестиційної привабливості територій, які мають основне значення для залучення додаткових інвестицій, досягнення високого рівня продуктивної зайнятості населення. Необхідно забезпечувати координацію діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, пов'язаної з розбудовою виробничої та соціальної інфраструктури, шляхом співфінансування відповідних інвестиційних проектів” [1].

Таким чином, проблема проектного розвитку рішуче виводиться в розряд не просто теоретико-методологічних досліджень, а практичних завдань соціально-економічних перетворень територій. Теорія місцевого самоврядування інтегрується з практикою господарського управління. Здійснення цієї інтеграції не на словах, а на ділі вимагає взаємопроникного розвитку територіальної організації влади і методів практичного господарювання. Зараз неможливо уявити собі, що подальше поглиблення наукового аналізу соціально-економічних процесів і вдосконалення практики управління економікою міст можуть бути плідними під час розроблення на «паралельних курсах». Створенню цілісної, ефективної і гнучкої системи

управління, що базується на принципі демократичного розвитку, повинні бути рівною мірою підпорядковані і численні інноваційні заходи, різні паліативні тактичні рішення, спрямовані на оперативне „розширення” вузьких місць у системі управління, і «висока» теорія, що закладає довгострокову стратегію перетворень механізму функціонування економіки міст.

Вузлові проблеми, на яких належить сконцентрувати увагу як теоретикам, так і практикам місцевого самоврядування, на сьогодні уявляються досить чітко:

посилення дієвості місцевого самоврядування в реалізації основних завдань Державної стратегії регіонального розвитку до 2015 року щодо всебічного проектного розвитку виробничої та соціальної інфраструктури територій, особливо в містах;

перехід до ефективних методів управління на базовому та регіональному рівнях з використанням ринкових механізмів;

перебудова на сучасній основі організаційно-управлінських структур шляхом створення і розвитку комплексів за участі як комунальних, так і підприємств іншої форми власності;

забезпечення оптимального поєднання галузевого і територіального управління з урахуванням необхідності подальшого удосконалення соціальної та виробничої інфраструктури.

Дослідження, пов'язане з важливими науковими, а також практичними завданнями, передбаченими у плані науково-дослідних робіт Національної академії державного управління при Президентові України на тему: „Механізми реалізації державної регіональної політики у контексті проведення адміністративної та політичної реформи”.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що питання соціально-економічного розвитку міст, удосконалення їх соціальної та виробничої інфраструктури на місцевому рівні вивчали В. М. Бабаєв [2], А. Г. Воротін [3], В. М. Вакуленко [4], Ю. П. Шаров [5], а на регіональному рівні – О. Ю. Лебединська [6], В. М. Олуйко, В. Ю. Керецман [7], В. В. Мамонова [8] та ін. Але дослідження взаємодії економічних і соціальних чинників у механізмі проектного розвитку інфраструктури міст лишилися поза увагою вчених. За таких обставин пропонується *стаття ставити за мету* вивчення цієї взаємодії з теоретичної та практичної точок зору.

Проведені дослідження свідчать, що істотними для соціального здоров'я демократичного суспільства є не тільки зростання обсягів надання послуг чи виробництва товарів, але і те, чи дотримується співвідношення між попитом і пропозицією, чи не порушуються принципи формування ринкових відносин. Аналіз показав, що недоліки в господарському механізмі призводять до виникнення соціальної напруги, ослаблення соціальної активності територіальних громад, тобто до розмивання чітких соціальних пріоритетів.

У свою чергу, соціальні процеси можуть і зворотно впливати на економіку міст. Слабка увага до соціальної сфери, зосередження уваги у територіальному розвитку тільки на удосконаленні виробничої сфери, без належного урахування всієї сукупності чинників, що визначають життєзабезпечення територіальних громад, може призводити до зниження економічних показників, труднощів у використанні

наявних потужностей, а неналежне врахування соціальних аспектів формування споживчих переваг населення – до випуску неконкурентоздатної продукції.

Не дивлячись на очевидність вищезазначених факторів, проблема взаємодії соціальних і економічних чинників в управлінській діяльності органів місцевого самоврядування продовжує вирішуватися на інтуїтивному рівні, а в наукових дослідженнях ставиться, як правило, в деформованому вигляді з переважанням в одних роботах соціального над економічним, в інших – навпаки (залежно від професійної приналежності автора). Цей «вимушений суб'єктивізм» відображає слабкість розвитку міждисциплінарних досліджень у цьому напрямі. Проте життя вимагає від учених не нарікань з приводу минулих упущень, а ґрунтовного розроблення «синтетичних» проблем управління проектним розвитком територій.

Однією з істотних рис ринкових відносин виступає об'єктивний процес суспільного визнання значущості індивідуальних зусиль працівників підприємств як комунальної, так і інших форм власності. Цей процес, як і будь-який інший, має яскраво виражені риси регулювання (що, звичайно, не виключає необхідності існування системи перевірки відповідності оцінок, які свідомо виробляються, рівню витрат і результатів, які об'єктивно складаються). Але регулювання цього процесу, по-перше, не означає його автоматизму, а по-друге, вимагає наявності в системі економічних вимірів, відмінних від прямого обліку відпрацьованого часу, з одного боку, і від прямого підрахунку обсягів наданих послуг чи кількості виготовленої продукції в натуральному виразі – з іншого. Витрати з надання послуг чи виробництво органи місцевого самоврядування не можуть вважати рівнозначними з суспільної точки зору, а отже, і не можуть бути мірою участі в споживанні. Відмінності в інтенсивності і кваліфікації праці, її фондоозброєності є об'єктивними причинами, через які конкретні витрати, як правило, не збігаються із суспільно необхідним рівнем, на що значно впливає й інтенсивність суспільної потреби територіальної громади у наданні послуг та виробленні продукції. Об'єктивна необхідність планомірного зведення витрат праці до єдиного суспільного знаменника, редукування величини фактичних витрат до суспільно необхідних і є змістом вартісних категорій у ринкових умовах. Кількісна визначеність споживчої вартості, її фактична розбіжність з безпосередніми витратами тих, хто надає послуги, чи виробників мають глибокий якісний сенс. Вартісні категорії як віддзеркалення суспільно необхідних витрат дозволяють в сумарному вигляді представити все різноманіття результатів різних видів господарської діяльності підприємств міста. Це порівняння в ринкових умовах виступає не як технічний прийом (можливо, і зручний, але не обов'язковий), а як найважливіша умова реалізації комунальної чи іншої форми власності, специфічно властивого їй механізму об'єднання двох головних складових продуктивних сил – засобів виробництва і працівників.

Підкреслимо, що в пропонованому трактуванні вартісна форма прояву праці в ринкових умовах не протирічить її суспільному характеру, оскільки не тільки не замінює необхідності регулювання, а, навпаки, цілком ним зумовлена. Необхідність вартісної форми визначається тим, що безпосереднє (до початку надання чи виробництва) визнання суспільного характеру конкретного виду праці повинне супроводжуватися суспільно встановлюваною мірою корисності (необхідності) цієї

праці. Визнання будь-якого виду праці суспільно значущим ще нічого не говорить про міру його ефективності для територіальної громади і суспільства.

Економічна розмірність усіх здійснюваних на різних рівнях заходів господарської діяльності, яку організовує орган місцевого самоврядування, – одна з найважливіших об'єктивних передумов забезпечення добре відпрацьованої, безперебійної роботи механізму управління ринковою економікою міста. Процес ухвалення будь-якого рішення органом місцевого самоврядування включає низку дрібних завдань, постановку, розроблення шляхів їх реалізації, яку будуть здійснювати різні складові організаційно-управлінської структури міста. Таке дроблення функцій, об'єктивно зумовлене складністю об'єкта управління, вимагає створення механізмів, «відповідальних» за цілісність системи проектного територіального розвитку [9]. Регулювання та стратегічна планованість об'єктивно реалізуються ієрархічно, шляхом розподілу функцій ухвалення управлінських рішень відповідно до реального рівня компетенції кожної ланки системи управління адміністративно-територіальною одиницею. Повне використання можливостей участі кожної ланки в управлінні сферою споживання чи виробництва, у пошуках шляхів ефективного розв'язання економічних проблем на своєму локальному рівні та у поєднанні із загальною спрямованістю цих дій у русло загальногосподарських інтересів може бути досягнуто тільки при кризній сумарності витрат і результатів по всьому територіальному комплексу. Це завдання вирішується через систему грошових вимірників. Але ж це завдання не тільки суто економічне, але й соціальне, оскільки воно створює реальну основу для розширення кола тих, хто бере участь у процесі управління. В демократичних умовах розширення участі населення в управлінні тісно пов'язане з упровадженням у життя принципу субсидіарності. Останнє вже термінологічно припускає процедуру зіставлення витрат і результатів у грошовій формі органами місцевого самоврядування. Тут ми і підходимо до істотного висновку про значення вдосконалення вартісних важелів у зміцненні ринкової, соціально орієнтованої економіки міст.

Грошові вимірники дозволяють агрегувати і дезагрегувати економічну інформацію про ефективність функціонування територіальних господарських ланок як за певним проектом, так і за результатами діяльності. Ця обставина відіграє не останню роль в організації системи стратегічного планування, особливо під час аналізу тенденцій передпроектного періоду і вироблення сигналів, що управляють, або, простіше кажучи, набору планових показників. При цьому орган місцевого самоврядування не повинен виконувати диспетчерські функції, не має вирішувати питання, в яких цілком можуть самостійно розібратися керівники комунальних підприємств. Його головне призначення – здійснювати стратегічне планування розвитку території.

Агрегований характер соціальних нормативів, підсилюючи проектну домінанту господарського процесу в місті шляхом залучення до реальної управлінської діяльності всіх його учасників та усуваючи штучну поляризацію функцій між ланками територіальної системи на суто регулятивні і виконавські, створює сприятливі умови для проектного розвитку і зміцнення територіальної соціально-економічної системи. У такому разі ставлення як до комунальної, так і до інших форм власності формується насамперед тими реальними умовами, в які

поставлений член територіальної громади, можливостями його впливу на організацію надання послуг чи виробництва і використання результатів праці. Проблема, таким чином, полягає в подальшому поглибленні ролі органів місцевого самоврядування у розвитку території в економічному аспекті.

У проектному розвитку та використанні комунальної власності необхідно рішуче підвищити роль трудових колективів комунальних підприємств. Важливо неухильно втілювати в життя принцип, згідно з яким підприємства повністю відповідають за результати своєї роботи і зацікавлені у їх поліпшенні.

В основі місцевого самоврядування в економічному аспекті має бути не принцип відносної самостійності господарюючих суб'єктів від місцевого керівництва, а принцип розподіленої відповідальності в рамках єдиної територіальної системи управління. Спроби звести всі проектні рішення лише до органів місцевого самоврядування призводять не тільки до перевантаження цього рівня управління функціями, але й до виникнення утриманських настроїв керівників комунальних підприємств. Це виявляється насамперед у „роздуванні” вимог додаткових капітальних вкладень за рахунок місцевого бюджету, в прагненні занизити планові завдання або скорегувати їх до фактичного виконання. Але головне полягає в тому, що звуження «зони відповідальності» господарюючих ланок у місті, що відбувається унаслідок зайвої конкретизації і деталізації планових завдань, призводить до деформації взаємин між виробником і споживачем. Економічне благополуччя того, хто надає послуги, чи виробника прямо залежить від його взаємин не із споживачами, членами територіальної громади, а з органами місцевого самоврядування. Результати господарської діяльності починають оцінювати не за рівнем задоволення вимог конкретних споживачів, а за виконанням встановленого соціального замовлення, незалежно від якості останнього. Це створює потенційну можливість відчуження працівника (колективу комунального підприємства) від реальних умов територіального розвитку, у тому числі і в проектному аспекті.

Звичайно, практика ринкового господарювання істотно складніша модельного опису рішення подвійного завдання математичного програмування [10]. Але це природно. Життя завжди складніше й багатогранніше за модель, що його описує. Головне, щоб модель відображала істотні риси явища, яке моделюється.

Останнім часом необхідність забезпечення збалансованості проектного розвитку економіки міст роками визнається як одне з найважливіших завдань органів місцевого самоврядування та господарської практики, займаючи чільне місце в теоретичних дослідженнях, про що свідчить проведений на початку статті аналіз. Разом з тим далеко не завжди під час вивчення проблем проектного збалансованого територіального розвитку розглядаються аспекти взаємодії суто економічних явищ з процесами суспільної динаміки в цілому. Економіка нерідко виявляється в ізольованому вигляді під час розгляду повноважень органів місцевого самоврядування з проектного територіального розвитку.

Безумовно, економічні (виробничі) відносини є визначальними в тому сенсі, що вони характеризують природу системи управління і загальну соціальну орієнтацію всього різноманіття процесів, що спостерігаються в реально функціонуючій суспільній системі [3]. Варто відзначити, що такий підхід до соціально-економічних

процесів помітили й інші вчені, які виступали проти вузької «економізації» людських відносин [8].

Таким чином, економічні інтереси є органічним елементом соціальних інтересів вищого порядку, інтересів, у центрі яких перебуває член територіальної громади, який розвиває та вдосконалює свої здібності та творчий потенціал. Участь територіальної громади в забезпеченні проектного територіального розвитку є істотною стороною функціонування кожного її члена. Комунальна власність встановлює адекватний їй спосіб з'єднання працівника із засобами надання послуг чи виробництва, визначає зміст економічного мотивування поведінки як безпосередніх виконавців, так і пересічних членів територіальної громади в господарській сфері.

Принцип забезпечення конституційних прав людини, крім головної «трудової» компоненти, містить й іншу – забезпечення соціальних гарантій рівного доступу до благ, необхідних для всебічного розвитку здібностей кожного члена як територіальної громади, так і суспільства, і мінімальних умов його гідного існування.

Таким чином, конституційний принцип розбудови соціальної держави, що реально реалізовується в ринкових умовах, синтезує в собі чинники, які забезпечують умови для повного розвитку особистості, і найбільш природний зв'язок між мірою участі членів територіальної громади у наданні послуг чи виробничому процесі і мірою споживання.

Для нашого аналізу представляє інтерес той факт, що ринкові відносини виступають як ендогенний чинник функціонування економіки міст, тоді як необхідність забезпечення соціальних гарантій є чинником екзогенним, виступає як свого роду соціальне обмеження, що накладається територіальною громадою чи суспільством на економічну сферу, виходячи з вищих цілей розвитку держави. Реальні управлінські рішення органів місцевого самоврядування з проектного розвитку мають враховувати взаємодію економічних і позаекономічних чинників у регуляторній діяльності і вплив цієї взаємодії на формування мотивів поведінки різних верств населення. Проте звідси жодною мірою не впливає, що суто економічні інтереси і стимули зникають або втрачають своє значення для людини в сучасному суспільстві. Правильніше було б сказати, що в економічній сфері своєї діяльності людина керується економічними мотивами, але економіка міста далеко не єдина сфера її життєдіяльності. Інтерес до позаекономічних аспектів суспільної поведінки різних соціальних груп пояснюється не лише тим, що ці аспекти мають визначальне значення, а й прагненням розглядати територіальну громаду і її членів у всьому їх різноманітті, подолати в теорії місцевого самоврядування тенденції вузько дисциплінарного підходу.

Ключ до розв'язання проблеми взаємодії соціальних і економічних процесів, що визначають розвиток ринкової системи, лежить у сфері аналізу територіального утворення як цілого, в єдності і суперечностях складових її елементів і взаємозв'язків [9]. Категорія територіальної системи хоч і увійшла до теоретичних розробок з місцевого самоврядування, використовується, як правило, в теоретичному аналізі високого рівня абстракції.

У теоретичному плані представляється перспективним розроблення проблеми виявлення і формулювання основного закону розвитку територіальної соціально-економічної системи як загальносистемної категорії, що характеризує змістовний сенс інноваційного спрямування в умовах як комунальної, так й інших форм власності.

Формулювання основних економічних засад проектного територіального розвитку у цьому разі може бути уточнене таким чином: спрямування на неухильне збільшення надання послуг, виробництва товарів та іншої продукції для задоволення загальних і особистих потреб членів територіальних громад з метою забезпечення всебічного розвитку всіх членів суспільства і зростання добробуту кожного учасника.

Таке формулювання дозволяє, на наш погляд, поставити на перше місце не сам по собі рівень задоволення потреб, а мету і принцип забезпечення зростання добробуту. Окрім того, пропонуване визначення особливо відтіняє ту обставину, що проектний територіальний розвиток у демократичних умовах є не самоціллю, а об'єктивною умовою реалізації як орієнтирів загального соціального характеру (екзогенних стосовно економіки міста), так і установок, що визначають внутрішньо властивий ринковому господарюванню спосіб підвищення рівня задоволення потреб територіальних громад.

Соціальну державу неможливо уявити без могутньої, розвиненої економіки міст, але водночас не можна забувати, що не суспільство існує для економіки, а навпаки. Тому екзогенний характер низки суспільних завдань і обмежень, що віддзеркалюються на економіку, виглядає не просто допустимим, але й об'єктивно необхідною формою свідомого управління територіальними системами з боку органів місцевого самоврядування в демократичному суспільстві. До таких вимог і обмежень позаекономічного змісту насамперед можна віднести такі:

встановлення різного роду соціальних гарантій для всіх членів територіальних громад, незалежно від їх участі в економічному житті;

встановлення принципу забезпечення робочими місцями всіх членів територіальних громад у працездатному віці (вимога повної зайнятості);

визначення екологічних меж розвитку і розміщення сфери послуг та виробництва і норм гранично допустимій концентрації шкідливих відходів у навколишньому природному середовищі.

Слід наголосити, що обов'язкове врахування соціальних пріоритетів під час розвитку соціальної та виробничої інфраструктури зовсім не підриває економічні механізми господарювання в місті. Це забезпечується перекладом соціальних пріоритетів економічною мовою – на мову пільг, гнучкою кредитною і ціновою політикою, нормами господарського права. Управлінські рішення органів місцевого самоврядування у сфері територіального розвитку повинні здійснюватися в економічних термінах. І справа тут не лише в тому, що соціальні пріоритети можуть бути найефективніше реалізовані, якщо будуть виражені через економічні інтереси. Інша, не менш важлива сторона питання лежить у сфері процедури відбору варіантів соціально-економічної політики органів місцевого самоврядування. Соціальні вимоги – це тією чи іншою мірою навантаження на економіку міста. Економічні вимірники здатні оцінити інтенсивність цього навантаження і надати

посадовим особам, що ухвалюють рішення, інформацію про можливі масштаби і доцільність проведення визначених соціальних заходів. Таким чином, виникає необхідність зворотного зв'язку між економікою міста та територіальною громадою.

На основі проведених досліджень можна зробити такі висновки. Запропоноване якісно нове розуміння процесу радикальної перебудови системи проектного територіального розвитку доповнює розуміння тісного взаємозв'язку цього процесу з усією сферою соціального життя територіальних громад. Форми і результати економічної діяльності впливають на соціальну сферу не тільки «кількісно», але і якісно. Ефективне управління як найважливіший чинник сталого розвитку безумовно сприяє зростанню обсягу фінансових та матеріальних ресурсів, необхідних для вирішення соціальних завдань. Проте застосовувані в економіці міст методи управління не менше впливають і на загальний соціальний клімат, на всі без винятку сфери суспільних відносин у місті. Завдання прискорення соціально-економічного розвитку територій через раціональне формування виробничої та соціальної інфраструктури вимагають посилення цих тенденцій як в науці, так і в господарській практиці органів місцевого самоврядування.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі можуть стосуватись обґрунтування методологічних підходів до удосконалення соціальної і виробничої інфраструктури міст.

Список літератури

1. Про Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 року. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 30. – ст. 2132.
2. *Бабаєв В. М.* Практика муніципального управління. – Х.: ХДМГ. – 2002. – 310 с.
3. *Воронин А. Г.* Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики. – М.: Финансы и статистика, 2002. – 176 с.
4. Економіка міст: Україна та світовий досвід: Навч. посіб. / В. М. Вакуленко, Ю. Ф. Дехтяренко, О. І. Драпиковський та ін. – К.: Основи, 1997. – 387 с.
5. *Шаров Ю. П.* Стратегічне планування в соціально-технічних системах і в місцевому самоврядуванні: Навч. посіб. – К.: Вид-во УАДУ, 1996. – 88 с.
6. *Лебединська О. Ю.* Стратегічне планування і визначення стратегічних пріоритетів соціально-економічного розвитку регіонів // Упр. сучасн. містом. – 2003. – № 10–12 (12). – С. 102–107.
7. *Олуйко В. М., Керецман В. Ю.* До питання правового забезпечення державного регулювання розвитку регіонів в Україні // Вісн. Хмельниц. ін-ту регіон. упр. та права. – 2004. – № 1–2 (9–Ю). – С. 282–288.
8. *Мамонова В. В.* Концептуальні засади створення нової національної системи планування розвитку регіонів // Упр. сучас. містом. – 2002. – № 1–3 (5). – С. 43–49.
9. *Баканов М. И., Шеремет А. Д.* Теория экономического анализа. – М.: Финансы и статистика, 1995. – 288 с.
10. *Бард В., Дирен Б.* Экономика проектного анализа. Практическое руководство. – Вашингтон, Институт экономического развития Всемирного Банка, 1991. – 234 с.

ЕВОЛЮЦІЯ РОЗВИТКУ МІСЬКИХ ПОСЕЛЕНЬ

В. Ярощук,

*здобувач кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентові України, народний депутат
України*

Урбанізацією називається зростання міст, підвищення питомої ваги міського населення і розвиток все більш складних мереж та систем міст. Тобто можна сказати, що урбанізація являє собою історичний процес підвищення ролі міст у житті суспільства, поступового перетворення його в переважно міське за характером праці, способом життя і культури населення, особливостями розміщення виробництва [18]. Нині урбанізація – це одна з найважливіших складових частин соціально-економічного розвитку країни.

Суттєві ускладнення в устрої високоурбанізованих територій, агломерацій та мегаполісів, диференціація їх структурно-функціонального змісту стають все більш актуальними для вивчення та вимагають якісно нових підходів до розуміння їх місця у загальноцивілізаційних процесах, принципів організації життєдіяльності як складноструктурованих соціально-економічних систем, розроблення ефективних схем управління.

Найбільшого поширення тематика розвитку міських територій отримала у 80-ті роки ХХ сторіччя у зв'язку зі спробами осмислення науковцями проблем урбанізації (В. Бутягін [5], П. Дубровін [11], Ю. Пивоваров [12], Д. Форрестер [16] та ін.), детального вивчення механізмів регулювання міського розвитку (М. Борщевський [4], Б. Гірт [7] та ін.), за останні роки більше уваги приділяється системним характеристикам великих міст (В. Бабаєв [2], В. Боголюбов [3], Т. Кернс, Т. Сааті [14]), В. Ресін, Ю. Попков [13]), зміні поглядів на систему управління, механізми втілення стратегічного управління (Є. Ведунг [6], Б. М. Грінчель [8], Ю. П. Шаров [17] та ін.). Усе це свідчить про нагальну необхідність опрацювання теоретичних засад, місця та ролі, практичних рекомендацій щодо подальшого розвитку високоурбанізованих територій, вдосконалення системи управління ними в цілому та управління містами зокрема.

Метою статті є розгляд тенденцій у розвитку міських поселень, характерних особливостей сучасної урбанізації.

Концентрація населення в містах, збільшення їх ролі в житті суспільства відбувалися впродовж всієї історії. Але тільки з початку ХІХ сторіччя спостерігається значне посилення цього процесу. З 1800 по 1900 роки при загальному зростанні населення Землі в 1,7 раза міське населення збільшилося в 4,4 раза, в ХХ сторіччі – відповідно в 3,7 і 13,3 раза. Особливо різкий перелом у динаміці міського населення світу, а в більш широкому плані – у розвитку самого процесу урбанізації настав в другій половині ХХ сторіччя. Він дістав назву “міської революції”. Приріст чисельності городян у світі за 1950–2000 рр. збільшився в 4 рази і зберігає тенденцію до подальшого значного підвищення. У першій чверті ХХІ сторіччя чисельність городян, згідно з прогнозами демографів ООН, зросте до 5,1 млрд чол., або на 73% [10].

Загальними рисами сучасної урбанізації є швидкі темпи зростання міського населення, особливо в менш розвинених країнах, збільшення населення і господарства в основному у великих містах та „розповзання” міст, розширення їх територій.

Це пояснюється, перш за все, характером виробництва, ускладненням його зв'язків з наукою, освітою. Крім того, великі міста повніше задовольняють духовні запити людей, краще забезпечують велику кількість і різноманітність товарів та послуг, доступ до інформації. На початку XX сторіччя у світі налічувалося 360 великих міст, у яких проживало лише 5% всього населення. В кінці 80-х років таких міст було вже 2,5 тис., а частка їх у світовому населенні перевищила третину. На початку XXI сторіччя кількість великих міст досягла 4 тисяч.

Характерним для сучасної урбанізації став перехід від компактного міста до міської агломерації – територіальних угруповань міських і сільських поселень. Енциклопедичний словник дає таке визначення цього поняття: „Міська агломерація – компактне просторове угруповання поселень (головним чином міських), з'єднаних в одне ціле інтенсивними виробничими, трудовими, культурно-побутовими і рекреаційними зв'язками”. Виділяються: моноцентричні міські агломерації з одним містом-центром, яке підпорядковує своїй дії всю решту поселень, розташованих у його приміській зоні (чи в так званій зовнішній, периферійній зоні міської агломерації: передмістя, міста-супутники тощо), і набагато перевершує їх за своїми розмірами і економічним потенціалом; поліцентричні міські агломерації з декількома взаємозв'язаними містами-центрами [15]. Ядрами найбільших міських агломерацій часто стають столиці, найважливіші промислові і портові центри. Найбільша міська агломерація склалася навкруги Мехіко, Токію, Сан-Пауло і Нью-Йорка: в них проживають 16–20 млн осіб.

З надвеликою міською агломерацією пов'язане формування мегалополісів. Мегалополіси (з грецької „megas” – великий, „polis” – місто) – гігантське скупчення агломерацій і міст, що злилися один з одним. Так відомий географ Жан Готман назвав полосовидні скупчення 40 сусідніх агломерацій уздовж транспортних магістралей у північній частині Атлантичного узбережжя США (назва пішла від Мегалополіса в Стародавній Греції – центру союзу аркадських міст, який виник близько 370 р. до н. е. в результаті злиття більш ніж 35 поселень). Сучасний мегаполіс складається з агломерацій, які переходять одна в одну, Бостона, Нью-Йорка, Філадельфії, Балтімора, Вашингтона (звідси його більш пізня назва Босвам) і деяких інших загальною площею 170 тис. кв. км. Населення цієї „головної вулиці” країни налічує близько 50 млн чол. Найбільший на Землі за чисельністю населення мегалополіс Токайдо (близько 70 млн чол.) склався на Тихоокеанському узбережжі Японії (Токіо-Осака). В ньому зосереджено майже 60% населення цієї країни і 2/3 її промислового виробництва. У Західній Європі виділяються своїми розмірами англійський мегаполіс (об'єднує агломерацію Лондона, Бірмінгема, Манчестера, Ліверпуля та ін.) і рейнський (кільцева агломерація Рандстад в Нідерландах, Рейн-Рур і Рейн-Майн у ФРН та ін.). Кожен з них включає до 30 агломерацій загальною площею близько 50 тис. кв. км і з населенням по 30–35 млн чол. Все виразніше намічається формування міждержавного мегалополіса в Північно-Західній Європі. Він охоплює суміжні урбанізовані райони п'яти країн: Південно-Східну Англію,

Рандстад, Рейн-Рур, бельгійсько-французький (район Антверпен-Брюссель-Ділл) і паризький. Мегалополіси на базі швидкозростаючих агломерацій формуються і в інших країнах, що розвиваються [10].

Слід зазначити, що починаючи з 60-х рр. ХХ ст. практично у всіх західноєвропейських країнах: в Канаді, Австралії, Новій Зеландії (а в США – ще раніше) почалося скорочення чисельності населення міст і частки міського населення. Проте було б неправильно трактувати це як поворот процесу урбанізації назад: урбанізація вступила в нову фазу, яка дістала назву субурбанізації. Субурбанізація – це розвиток передмість. Спочатку вона виявляється у виникненні навколо великих міст передмість. У результаті формуються міські агломерації – взаємозв'язані групи поселень, з'єднані різними видами зв'язків у динамічні системи. Потім починається більш швидкий розвиток передмість (перш за все, демографічний) порівняно з центральним містом. Нарешті, передмістя починають розвиватися за рахунок центрального міста: йде інтенсивне переселення у приміську зону жителів з центрального міста, перенесення туди промислових та інших функцій. Чисельність населення в центральних районах поступово скорочується. Серед причин, що „виштовхують” населення з центральних міст і, відповідно, сприяють переселенню жителів у передмістя, вказують високу вартість хорошої нерухомості у місті, перенаселеність і моральний знос житла в центральних містах, гострі економічні проблеми, високі місцеві податки, загострення соціальних проблем, непрестижність житла тощо. Наприклад, у США і Великобританії велике значення надають такій причині, як прагнення людей жити у власному будинку. В міському житловому фонді США односімейні будинки становлять 2/3, причому в передмістях – 3/4. Частка односімейних будинків постійно збільшується. Нові приміські поселення відрізняються до того ж великою соціальною однорідністю, яка підтримується системою спеціальних заходів. Це і продаж землі тільки великими ділянками, завищена вартість будинків для небажаних поселенців тощо. У результаті у такому поселенні не можуть поселитися люди з рівнем доходів нижче визначеного. Необхідна умова субурбанізації – розвиток транспорту для забезпечення перевезень між місцем проживання і місцем роботи, оскільки ті, хто переселяється, продовжують працювати в центральному місті. Саме тому перші ознаки субурбанізації виникли в розвинених країнах після розвитку в них приміського залізничного і трамвайного сполучення. Але інтенсивна субурбанізація почалася з масовою автомобілізацією населення, тому що тільки особистий автомобіль забезпечує високий ступінь свободи відносно розміщення місць проживання і місць роботи. Відповідно до вищесказаного спочатку з центрального міста в передмістя переселяються найбільш забезпечені верстви населення, еліта суспільства. У міру підвищення добробуту до переселення залучаються все більш широкі верстви населення. Інтенсивна субурбанізація починається з переселенням численних представників середнього класу.

За субурбанізацією населення слідує субурбанізація промисловості й інших сфер зайнятості. Починається вона з винесення за межі центральних міст крупних промислових підприємств, що вимагають великих площ і небезпечні в екологічному відношенні (хімічні, нафтопереробні, металургійні тощо). Серед причин

субурбанізації промисловості – зростання попиту підприємств на великі земельні ділянки, їх переорієнтацію на автомобільний транспорт замість залізничного і внутрішнього водного, більш низьку вартість землі в передмістях, міграцію кваліфікованих працівників у приміську зону та ін. Субурбанізація торгівлі і послуг безпосередньо пов'язана з субурбанізацією населення, субурбанізація управлінських функцій – з кризовим станом центральних міст, переселенням службовців в передмістя, високим ступенем розвитку інфраструктури у передмістях. Проте субурбанізація робочих місць все ж менша ніж субурбанізація населення. Значна частина жителів передмість продовжує працювати в центральних містах. Природно, що субурбанізація, одна з причин якої криза центральних міст у широкому значенні, ще більше посилює цю кризу. Центральні міста позбавляються значної частини податкової бази, в них скорочується кількість робочих місць і відповідно зростає безробіття, збільшується концентрація маргінальних верств населення з низькими доходами тощо. Тому зараз державні програми низки розвинених країн спрямовані в основному на відродження міських центрів, тоді як у перші післявоєнні роки вони були спрямовані на деконцентрацію населення з великих міст. Подальший розвиток процесу субурбанізації вилився в інтенсифікацію переселення жителів не тільки в приміську зону міських агломерацій, але і на зовнішні агломераційні території. США вже стали “країною передмість”. Там живе близько 60% населення агломерацій.

Ці тенденції вже певною мірою характерні для України. Процес концентрації населення у містах неминучий і по суті позитивний. Але структура досконалого міста, його індустріальний, „містоутворюючий” чинник суперечать історичному призначенню міста і його ролі у підвищенні життєвого рівня людей. Сучасні великі міста, особливо мегаполіси, що розширилися стихійно, включають житлові об'єкти, численні наукові і громадські установи, промислові підприємства і об'єкти транспорту, ростуть, поширюються, зливаються між собою, витісняючи і знищуючи навколишнє природне середовище. Сучасні промислові міста стають масою бетону, асфальту, отруйних викидів, при цьому страждають повітряний і водний басейни, зелені масиви, що призводить до дискомфорту в усіх відношеннях.

У змістовному плані урбанізація розуміється як цілісний процес, змістом якого є зміна культурного значення і соціальних функцій міської концентрації населення, засобів виробництва, капіталу, потреб [9].

У рамках найрозвиненішого в урбаністиці екологічного підходу під урбанізацією розуміють „концентроване поєднання форм, способів, принципів організації людиною навколишнього середовища, ареалів навколишньої території, здатності освоювати неосвоєний простір, організовувати його відповідно до об'єктивних закономірностей середовища” [1].

Таким чином, для сучасної урбанізації характерні такі особливості:

концентрація, інтенсифікація, диференціація і різноманітність міських видів діяльності в містах і агломераціях;

розповсюдження зовні центрів і урбанізованих ареалів міського способу життя, створення великих високоурбанізованих територій;

розвиток великих міських агломерацій;

ускладнення форм і систем урбанізованого розселення: перехід від точкових агломерацій до лінійних, вузлових, смугових;

збільшення радіусів розселення в межах агломерації і урбанізованих районів, пов'язаних з місцями прикладання праці, зонами відпочинку тощо [12];

розвиток субурбанізації.

Ставлення до процесів урбанізації змінюється з переходом від індустріального до постіндустріального типу суспільного розвитку. Сьогодні ступінь урбанізованості вимірюється не стільки часткою міського населення в країні, скільки поширеністю моделі міського способу життя, що історично склався.

Слід визнати, що в містах формується новий тип соціально-економічного устрою, побудований на використанні високих технологій, високоінтелектуальної і висококваліфікованої робочої сили. Якщо раніше в містах для розвитку промисловості необхідні були робітники, то тепер – фахівці високої кваліфікації. Якщо раніше мова йшла про розвиток підприємств, тепер – про залучення інвесторів, підприємців, менеджерів, учених, викладачів, артистів, лікарів, тобто тих, хто становить „людський капітал” та інвестиції.

Найважливішою умовою збалансованого міського розвитку, як показує досвід європейських і американських міст, є наявність згоди між різними міськими співтовариствами і системою управління з пріоритетних напрямів розвитку. Досягнення цієї згоди вимагає вирішення пріоритетних завдань, спрямованих на розвиток і підтримку системи місцевого самоврядування, зміни системи територіального та внутрішньоміського управління з тим, щоб органи управління були максимально наближені до населення, були йому підзвітні і підконтрольні, забезпечення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування, створення системи зворотного зв'язку між органами управління і територіальною громадою.

Відповідно ускладнення соціально-економічної структури внутрішніх і зовнішніх зв'язків міст, за умов зростаючого значення останніх у процесі модернізації господарського комплексу України, висуває на передній план необхідність, з одного боку, формування якісно нових методів і технологічних підходів в управлінні їх функціонуванням і розвитком, а з іншого – раціонального застосування існуючих методів, що позитивно зарекомендували себе в управлінській практиці.

Таким чином, розгляд еволюційного розвитку міських поселень свідчить про розвиток складних мереж та систем міст, створення мегаполісів і агломерацій. Урбанізація вступила в нову фазу, яка дістала назву субурбанізації. Характерними особливостями її є: концентрація, інтенсифікація, диференціація і різноманітність міських видів діяльності у містах і агломераціях, розповсюдження зовні центрів і урбанізованих ареалів міського способу життя, створення великих високоурбанізованих територій, ускладнення форм і систем урбанізованого розселення і відповідно ускладнення управління ними. Саме в цьому напрямі мають здійснюватися подальші дослідження. Адже механізми державного управління високоурбанізованими територіями є недостатньо розробленими, існуюча суперечність між управлінням функціонуванням і управлінням розвитком (тобто між сучасністю та майбутнім, яка здатна або стимулювати розвиток територій, або суттєво його гальмувати) вимагає впровадження інвестиційно-

інноваційної моделі управління ними, раціонального узгодження цілей та визначення якісних і кількісних критеріїв функціонування й розвитку високоурбанізованих територій, пошуку новітніх соціальних технологій та створення умов для їх ефективного впровадження.

Список літератури

1. Ахиезер А. С. Социальное пространство и человеческий фактор в свете теории урбанизации. // Проблемные ситуации в развитии города. – М., 1988.
2. Бабасєв В. М. Управління міським господарством: теоретичні та прикладні аспекти: Монографія. – Х.: Вид-во ХРІДУ НАДУ Магістр, 2004. – 204 с.
3. Боголюбов В. С. Актуальные проблемы крупных городов. – С.Пб.: СПбГИЭА, 1997. – 194 с.
4. Борщевский М. В., Успенский С. В., Шкаратан О. И. Город: методологические проблемы комплексного социального и экономического планирования. – М., 1975. – 124 с.
5. Бутягин В. Н. Планировка и благоустройство городов. – М., 1974. – 134 с.
6. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Пер. з англ. В. Шульги. – К., 2003. – 350 с.
7. Гирт Бухарт. Методологическая эволюция: Эффективность государственного управления. – М., 1989. – 596 с.
8. Гринчель Б. М., Костылева Н. Е. Методология и практика городского стратегического планирования. – СПб.: ИРЭ РАН, 2000. – 88 с.
9. Долгий В. М., Левада Ю. А., Левинсон А. Г. Урбанизация как социокультурный процесс // Статьи по социологии. – М., 1993.
10. Доможирова Е. В. Урбанизация как всемирный процесс. География крупнейших мегаполисов мира // <http://doklad.ru/monika/doklad/view>
11. Дубровин П. И. Агломерации городов (генезис, экономика, морфология) // География городских и сельских населений. – М., 1959. – 85 с.
12. Пивоваров Ю. Л. Основы геурбанистики. – М.: Владос, 1999. – 232 с.
13. Ресин В. И., Попков Ю. С. Развитие больших городов в условиях переходной экономики (системный подход). – М.: Эдиториал УРСС, 2000. – 328 с.
14. Саати Т., Кернс К. Аналитическое планирование: Организация систем: Пер. с англ. – М.: Радио и связь, 1991. – 224 с.
15. Универсальный энциклопедический словарь. – М.: Науч. изд-во Большая Рос. энцикл., 1999. – 1351 с.
16. Форрестер Дж. Динамика развития городов. – М.: Прогресс, 1974. – 270 с.
17. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.
18. Экономическая география. Словарь терминов. – http://vfengec.vbg.ru/econ_lek/020/Gloss.htm

СТАЛИЙ РОЗВИТОК ЯК ВІДПОВІДЬ НА ЗАГОСТРЕННЯ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРОБЛЕМ

Л. Бакалова,

*аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентові України*

Постановка проблеми. Обмеженість світового простору та швидкість, з якою винищуються запаси планети, стали причиною серйозної стурбованості та прагматичних дій урядів усіх країн. Вичерпаність природних ресурсів та погіршення якості умов проживання стають не лише серйозною загрозою подальшому економічному зростанню, а й ставлять під сумнів гармонійне співіснування природи та майбутніх поколінь, які б передавали своїм наступникам примножений потенціал творення добробуту, поліпшення якості життя при збереженні довкілля.

Системний підхід до сталого розвитку нині визнається світовим співтовариством як основний методологічний засіб вирішення екологічних проблем усіх рівнів діяльності людини: від глобального, всесвітнього до приватного життя особи з метою збереження навколишнього середовища.

Без виваженої державної політики у царині сталого розвитку Україна може безнадійно лишитися серед аутсайдерів світового прогресу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальністю наукових розробок щодо сталого розвитку та впровадження його принципів у практику з урахуванням місцевих особливостей пояснюється значна зацікавленість дослідників. Цю проблему розглядають у своїх роботах такі фахівці з далекого зарубіжжя, як М. Торрас [1], Дж. Агімен [2], Б. Еванс [3; 4], С. Кун [5] та ін.

Останнім часом з'явилось чимало публікацій вітчизняних учених. Так, цікавими є ідеї В. Барановського, зокрема щодо еколого-економічного підходу до територіальної організації суспільства, а також екологічної освіти та виховання як одного з аспектів гуманітаризації [6].

Г. Утробін та Н. Ксенофонов, вивчаючи складові сталого розвитку вугледобувного району, зазначають, що екологічні проблеми є серйозним фактором, який призводить до зростання напруженості в соціально-економічних відносинах, та стримують можливості переходу до стійкого розвитку [7, с. 281].

Досліджуючи проблему здійснення оцінки сталості розвитку економіки регіону, Л. Зайцева підкреслює, що сучасне поняття „сталий розвиток” трактується як соціально-економічна й екологічна еволюція суспільства, здатна задовольнити потреби сучасного покоління людей, не наражаючи на ризик залишити майбутнє покоління без спроможності задовольняти свої потреби [8, с. 31].

Г. Іщенко вважає, що кожен регіон має розробляти й реалізовувати власну концепцію переходу на шлях сталого розвитку, яка спрямовуватиметься на досягнення природно-господарської збалансованості в соціально-економічному розвитку регіонів, формування регіонального господарського механізму, що відповідає основним цілям сталого розвитку держави, враховуватиме особливості природно-ресурсних, географічних, історичних, економічних, соціальних та інших умов [9, с. 109].

Ю. Озерський переконаний, що перехід України до сталого розвитку – справа не найближчого майбутнього. Для прискорення цього процесу, на його думку, необхідно основні зусилля зосередити на інформуванні населення про забруднення довкілля промислово розвинутих регіонів України та його наслідки, на контролі громадськості за виконанням обіцянок, задекларованих у програмах політичних партій, та на пропагуванні ідеї стійкого розвитку України [10].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Попри значну кількість робіт, присвячених дослідженню теоретичних питань та практичних аспектів реалізації концепції сталого розвитку, є багато проблем, які потребують ґрунтовного вивчення. Серед них – створення інституційних та соціальних можливостей, необхідних для успішного впровадження політики сталого розвитку, вивчення закордонного досвіду оптимального поєднання складових такого розвитку, планування та реалізації заходів раціонального природокористування, охорони природи і здоров'я населення.

Зазначене зумовлює *мету даної роботи* – дослідження процесу набуття ідеєю сталого розвитку практикоорієнтованих форм у контексті загострення екологічних проблем людства та визначення основних чинників формування та реалізації політики сталого розвитку в Україні.

Виклад основного матеріалу. Термін “сталий розвиток” набув широкого поширення у світі після Конференції ООН з проблем довкілля і розвитку, яка відбулася в липні 1992 року в Ріо-де-Жанейро на рівні керівників держав і урядів країн світу. Там було ухвалено Концепцію сталого розвитку, прийнято Декларацію по навколишньому середовищу та Програму дій “Порядок денний на XXI століття”, де, зокрема, зазначалося, що Стратегія має бути реалізована таким чином, щоб рівною мірою забезпечити задоволення потреб у розвитку і збереженні навколишнього середовища як для нинішніх, так і майбутніх поколінь.

Поштовхом для проведення всесвітнього форуму стало швидко зростаюче за останні десятиліття руйнування навколишнього природного середовища під впливом техногенних навантажень. У зв'язку з цим гостро постало питання щодо необхідності збереження довкілля в процесі інтенсивної економічної діяльності. Таке ставлення до оточуючого середовища як невід'ємної складової людського розвитку й дістало визначення “сталий розвиток”.

Нині під сталим (стійким) розвитком розуміють економічно, соціально і екологічно збалансований розвиток певних територій і розташованих на них населених пунктів, спрямований на узгоджене формування та функціонування економічної, соціальної і екологічної складових цього розвитку на основі раціонального використання всіх видів ресурсів (природних, трудових, виробничих, науково-технічних, інформаційних тощо). Економічна складова сталого розвитку означає необхідність постійного нарощування обсягів виробництва суспільного продукту з тим, щоб забезпечити зростання рівня життя населення. Реалізація економічної складової сталого розвитку зумовлює зростання доходів населення, створення нових робочих місць, ліквідацію бідності як явища. Соціальна складова сталого розвитку означає поліпшення умов життя населення насамперед за рахунок ефективного розвитку соціальної, виробничої, транспортної, інженерної, комунікаційно-інформаційної та екологічної інфраструктури. Реалізація соціальної

складової сталого розвитку сприяє формуванню повноцінного життєвого середовища для сучасного і наступних поколінь.

Разом соціальна та економічна складові сталого розвитку мають сприяти зростанню якості життя населення, яка значною мірою залежить від екологічного фактора, тобто стану довкілля. Тому кожне рішення державної або місцевої влади, яке стосується економічного і соціального розвитку, повинно зважуватися з точки зору його екологічних наслідків, у чому й полягає суть екологічної складової сталого розвитку. Її реалізація полягає також в тому, що в країні в цілому і у кожному населеному пункті зокрема має проводитися політика екологізації економіки [11], мають бути створені програми технічного і технологічного переоснащення та реструктуризації всіх видів підприємств, незалежно від форми власності, для забезпечення їх екологічно безпечного функціонування. В разі неможливості досягнення такого результату незалежно від причин екологічно небезпечні підприємства необхідно перепрофілювати чи закрити, або перенести у зони (на території), віддалені від зон проживання людей. Саме такий підхід має застосовуватися щодо всіх стаціонарних та пересувних джерел забруднення довкілля.

Нині існують декілька парадигм сталого розвитку, серед яких помітно виділяються біосферна і ресурсна. Останнім часом набуває дедалі більшої ваги біосферна парадигма як реалістичніша [6]. Вона передбачає стійке співіснування суспільства і біосфери за умови збереження регуляторної функції природи. Парадигма виходить з існування межі антропогенного навантаження на природу, після якої настає процес самоприскореної деградації природи, а разом з нею і системи “суспільство–природа” з корегуванням масштабів економічної діяльності. Отже, “Програма дій на XXI сторіччя” проголошує системність дій, системний підхід до сталого розвитку як основний методологічний засіб, інструментарій розв’язання екологічних проблем усіх рівнів діяльності людини: від глобального, всесвітнього до приватного життя людини з метою збереження навколишнього середовища.

Ольборзькі зобов’язання (1994 рік) є наступним кроком від участі у форумах до цільових установок та дій. Але все-таки залишаються не до кінця вирішеними питання: як будуть визначатися цілі, як забезпечуватиметься їх реалізація і як на постійній та надійній основі проводити моніторинг, звітування та оцінку досягнутих успіхів? Саме тут і виникає потреба в інструментарії та систематиці, за допомогою яких забезпечується розроблення показників, перевірка стану, визначення цілей, розроблення плану дій (заходи, що мають бути здійснені), моніторинг успіхів, а також багатоцільове подання результатів.

На цьому неодноразово наголошувалося під час організованих Європейською комісією обговорень Тематичної Стратегії міст, де зазначено про необхідність повнішого запровадження сталого розвитку на міському рівні і визначено пріоритет інструментів та систематики на зразок планів сталого міського транспорту, системи екологічного менеджменту тощо. За підсумками обговорення Європейська комісія підтримує кілька проектів розроблення структури екологічного менеджменту у містах, серії індикаторів для кількісного визначення та моніторингу успіхів у досягненні завдань сталого розвитку та низку рекомендованих цілей європейського рівня. Ряд високорозвинених міст уже розробили свої власні системи індикаторів та

менеджменту і порядок подання результатів, проте існує потреба більш стандартизованих інструментів та систем, а також менеджменту їх запровадження.

Наголошування на необхідності вдосконалення демократичних механізмів у процесах вироблення рішень пов'язане із вимогами щодо рівноправ'я та законності в питаннях довкілля, ефективнішим його управлінням та ширшої демократії у цьому аспекті. Зміст концепцій часто трактують по-різному, проте логічне підґрунтя їх цілком чітке і в стислій формі може бути сформульовано так:

1. Рівність. Рух у напрямку більшої сталості передбачає низку складних рішень, з якими доведеться зіткнутися, та наслідками неприйняття таких рішень (наприклад щодо ресурсокористування, споживання та забруднення), що загрожуватимуть якості життя як нинішніх, так і майбутніх поколінь. Ті суспільства, що демонструють більш справедливий розподіл доходів, більші громадянські свободи та політичні права і вищий рівень освіченості, мають вищу якість довкілля [1]. Взяти на себе відповідальність за спільне майбутнє і долю (та непрості рішення, пов'язані з ними) можна лише там, де вищий рівень соціального, економічного та політичного рівноправ'я. Цей принцип має застосування як в окремо взятій країні, так і в міжнародному вимірі.

2. Справедливість. Від екологічних проблем найбільше потерпають бідні нації, хоча саме багаті країни з їх високим добробутом є найбільшими споживачами, а отже й найголовнішими забруднювачами [2]. Принципи екологічної справедливості вимагають, щоб рішення у сфері довкілля створювали однакові можливості для будь-якої окремої соціальної групи, суспільства або нації.

3. Управління. Зміни, що передбачають просування у напрямку більш сталих суспільств, мають бути настільки масштабними, що здійснення їх зусиллями лише самої влади є неможливим. Цей важливий чинник став основним рушієм згідно з угодою щодо „Місцевого порядку денного 21” на Світовому саміті 1992 р., де було визнано, що величезні зміни, передбачені цим документом, можуть бути здійснені лише за мобілізації енергії, творчості, знань та за підтримки місцевих громад, партнерів, зацікавлених організацій та громадян з усього світу. Для цього необхідні відкритіші, добре продумані дії.

4. Демократія. Право на інформацію, свободу слова, об'єднань та опозиційності, реальна участь у виробленні рішень – ці та інші права передбачають більшість концепцій сучасної ліберальної демократії. Демократія є необхідною для сталості, сприяючи їй, проте це вимагає розуміння та освіченості суспільства. Крім того, для залучення громадян до перетворень треба зміцнювати право власності, подолати відчуженість та громадянську пасивність, які є суттєвими перешкодами на шляху до більш сталого суспільства [3].

Конвенція з питань доступу до інформації, громадської участі у виробленні рішень та доступу до Суду з питань довкілля Економічної комісії ООН для Європи (UNECE), також відома як Орхуська конвенція, була прийнята 25 червня 1998 р. у данському місті Орхусі під час 4-ї Конференції міністрів у процесі “Довкілля для Європи”.

Орхуська конвенція закладає основні правила щодо підтримки участі громадян у питаннях, пов'язаних з довкіллям та зміцненням екологічного законодавства. Орхуська конвенція базується на трьох основах, кожна з яких надає різноманітні

права: перша надає громадянам право на доступ до екологічної інформації; друга надає громадянам право на участь у виробленні рішень; третя – забезпечує громадськості доступ до правосуддя.

Ці три елементи європейської політики щодо сталого розвитку, управління та екологічних прав у сукупності становлять загальноєвропейську політичну структуру, що, як це передбачено, зрештою визначить і створить умови політики і практики європейських національних урядів [4].

Саміт ООН у Йоганнесбурзі у листопаді 2002 р. засвідчив реальний стан справ – стару ідеологію із тисячолітніми традиціями неможливо здолати за десять років. Для досягнення світової гармонії треба наполегливо працювати. Існує проблема увічнення диспропорції між економічно розвиненими країнами і тими, що намагаються здолати проблему злиднів, погіршення здоров'я населення з триваючим ускладненням доступу до питної води та чистого повітря. Панування глобальних корпорацій призводить до деформації ринкової конкуренції та знищує вільний ринок. Так, власність лише кількох найбагатших людей дорівнює сукупному багатству 48 найбідніших країн світу. Як зазначають практики, треба змінювати економічну, правову та інституційну систему, але також потрібно працювати над зміною ставлення та поведінки [12].

В огляді, зробленому ICLEI (Міжнародною радою муніципальних екологічних ініціатив) при підготовці до Світового саміту з питань сталого розвитку – 2002 (Йоганнесбург, Південна Африка), було зазначено, що понад 6000 місцевих влад разом зі своїми громадянами започаткували свої Місцеві порядки денні XXI або аналогічні процеси планування, згідно з якими ставилися завдання розроблення стратегій майбутнього розвитку, за яких висока якість життя не суперечила б потребам зменшення використання природних ресурсів. У 2000 р. консорціум спільних європейських досліджень, що координувався ICLEI, розпочав оцінку результатів здійснення процесів Місцевого порядку денного XXI великих і малих міст Європи в рамках проекту під назвою “Самооцінка місцевими владами Місцевого порядку денного XXI” (“Local Authorities’ Self-Assessment of Local Agenda” – LASALA). Проект (у рамках якого в два етапи було проаналізовано 150 муніципалітетів) визначив 24 факти “передового досвіду” сталості. Хоча всі факти спостерігалися в різних країнах і репрезентували таким чином різноманітні культурні, політичні та економічні рамкові умови, залишилося нез'ясованим питання щодо загальних факторів та умов позитивних напрацювань.

На сьогодні вже існує широко визнане як дослідниками, так і практиками припущення, що єдиний шлях для впровадження інновацій в місцеву політику – це публікації та поширення передового досвіду, які потім передаються далі на місця, де адаптуються і отримують подальшого розвитку [5].

Зміни вибору схем пересування, споживання харчових продуктів, туризму, пріоритетів житлового будівництва не можуть визначатися лише політичними рішеннями – у їх здійсненні необхідна активна участь громадян. Місцева влада має бути впевненою, що партнерство забезпечить доступ до різних груп громадян, чие розуміння та активна участь у прийнятті рішень є найголовнішими факторами успішної місцевої стратегії сталого розвитку і сильнішими за побоювання втратити монопольне право на винесення рішень.

Зважаючи на те, що в сучасному суспільстві комунікація є одним з найважливіших засобів зробити будь-яку проблему “модною”, сталий розвиток “змагається” з багатьма іншими проблемами, які досить агресивно наступають у комунікаційному просторі [5]. Місцевій владі різних країн доводиться використовувати всі наявні комунікаційні канали, щоб донести до громадян та зацікавлених організацій проблеми та діяльність у сфері сталого розвитку, використовуючи відеоінформацію, отриману під час громадських заходів, тривале співробітництво зі ЗМІ, організацію інформаційних служб і навчання персоналу у сфері інформації та комунікацій.

Дослідження підтверджують, що високий рівень екологічних знань є, безумовно, ефективним засобом для збільшення рівня зацікавленості населення до проблем сталого розвитку. В межах компетенцій місцевих влад запровадження систем екологічного менеджменту може стати відповідним стартовим пунктом для розроблення інтегрованої системи менеджменту сталого розвитку.

Зустрічі представників місцевих влад, що є односторонніми стосовно переходу до сталого розвитку, обмін досвідом дають новий поштовх для діяльності на місцях. Проведення національних та міжнародних конференцій для презентації досвіду та успішної практики місцевих влад створює позитивний імідж муніципалітету за його межами і сприяє проведенню політики сталого розвитку навіть тоді, коли політична воля та прихильність до цих ідей не є постійною. У своїх зусиллях щодо підтримки сталого розвитку місцева влада повинна і надалі не втрачати зацікавленості до поглиблення зв'язків з іншими рівнями влади.

Висновки.

1. Парадигма сталого розвитку вже тривалий час стоїть на порядку денному міжнародних форумів з огляду на зміни клімату, забруднення довкілля, що спричинюють загальне погіршення стану здоров'я, природні катаклізми, проблеми енергозабезпечення та обмеження природних ресурсів. Її трансформування в конкретні дії відбувається не так швидко, проте поступово і цілеспрямовано.

2. Гармонійне поєднання трьох складових сталого розвитку зумовлено тим, що економічний розвиток не можна розглядати відокремлено від рівня використання, охорони й відновлення природних ресурсів, а стан природного середовища – від масштабів і особливостей господарської діяльності людини. Все це пов'язане з необхідністю врахування соціальної складової, зі збереженням придатних природних умов для проживання людей, для саморозвитку та прогресу.

3. Виходу України з еколого-економічної кризи та підвищенню її конкурентоздатності на міжнародному рівні сприятимуть чітко сформульовані пріоритети політики сталого розвитку, а також партнерство держави, місцевого самоврядування, організацій третього сектору та бізнесу в її формуванні й реалізації.

4. Доступ до інформації, знань, досвіду та обмін ними має здійснюватися шляхом формування мереж, що охоплюватиме всіх суб'єктів політики сталого розвитку, організації навчання, надання технічної допомоги й інших видів співробітництва.

5. Політика сталого розвитку має бути спрямована насамперед на розроблення і впровадження ефективної терапії екозалежних захворювань;

поліпшення стану навколишнього середовища за рахунок екологізації виробничої діяльності і поширення екологічно орієнтованих методів управління; введення господарської діяльності в рамки потенціалу стійкості природних систем за рахунок впровадження енерго- і ресурсозберігаючих технологій; встановлення відповідальності за екологічні результати господарської діяльності.

Перспективи подальших наукових розвідок. На даний час у контексті напрацювань екологічної складової політики сталого розвитку в Україні надзвичайної актуальності набуває розроблення механізмів управління, які б об'єднували підходи раціонального природокористування й оцінки розвитку території в межах заданого навантаження на природні екосистеми. Також на увагу дослідників заслуговують проблеми інформаційного моніторингового екологічного забезпечення сталого розвитку регіонів України.

Список літератури

1. *Torras M., Boyce J. K.* Income, inequality and pollution: a reassessment of the environmental Kuznets curve. *Ecological Economics*. – 1998. – V. 25. – P. 147–160.
2. *Agyeman J, Bullard R., Evans B.* Just Sustainabilities: Development in Unequal World. – London: Earthscan/MIT Press, 2003.
3. *Evans B., Joas M., Sundback S., Theobald K.* Governing Sustainable Cities, – London: Earthscan, 2004.
4. *Еванс Б.* Управління та сталість: проблемні питання для європейських місцевих рад // Територія. Сталий розвиток. – 2005. – № 3. // http://www.teritoria-sr.org.ua/zh3_1/mis_s1.htm
5. *Кун С.* Які умови існують для передового досвіду? // Територія. Сталий розвиток. – 2004. – № 2. // http://www.teritoria-sr.org.ua/stattya_9_1.htm
6. *Барановський В.* Стратегічні аспекти та пріоритети сталого (збалансованого, гармонійного) розвитку // Територія. Сталий розвиток. – 2004. – № 2. // http://www.teritoria-sr.org.ua/stattya_7_1.htm
7. *Утробін Г., Ксенофонтов Н.* Складові стійкого розвитку вугледобувного району // Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – Т. 3. – С. 281–284.
8. *Зайцева Л.* Оцінка сталості розвитку економіки регіону // Управління сучасним містом – 2001. – № 1. – 3 (1) – С. 31–36.
9. *Іщенко Г.* Окремі аспекти політики сталого розвитку регіону // Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 31 трав. 2006 р.: У 2 т. / За заг. ред. О. Ю. Оболенського, В. М. Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2006. – Т. 2. – С. 108–109.
10. *Озерський Ю.* Перехід України до стійкого розвитку: міф чи реальність? // Аспекти самоврядування. – Випуск 4 (36). – Липень – серпень 2006. // <http://www.cpp.org.ua/aspekts/>
11. *Невелєв О.* Сталий розвиток як об'єктивна необхідність. Приклад м. Києва // Територія. Сталий розвиток. – 2003. – № 1. // <http://www.teritoria-sr.org.ua/stattya2.htm>
12. *Вебер Б.* Сталий розвиток на місцевому рівні – місто Гейдельберг // Територія. Сталий розвиток. – 2005. – № 3. // http://www.teritoria-sr.org.ua/zh3_1/mis_s3.htm

МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО СТРАТЕГІЧНОГО РОЗВИТКУ МАЛИХ МІСТ

О. Ісуп,

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

Постановка проблеми. Спираючись на власні сили та досвід, органи місцевого самоврядування територіальних громад малих міст на основі існуючої законодавчої бази, місцевих програм соціально-економічного розвитку намагаються здійснювати стратегічне управління та комплексне реформування у своїх населених пунктах. Кожна довгострокова програма повинна враховувати основні завдання та пріоритетні напрями, спиратися на вимоги чинного законодавства, фінансові можливості. В основу розроблення програм і стратегії розвитку малих міст мають бути покладено розрахунково-аналітичні матеріали, які характеризують стан соціально-економічного розвитку міста, наявні проблеми, найбільш ефективні шляхи їх вирішення. Досягнути цього можуть не всі територіальні громади. Тому необхідно через розроблення нових методів управління поширювати позитивний досвід та застосовувати різні моделі стратегічного планування? впроваджуючи вітчизняний та зарубіжний досвід.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналізуючи методичні рекомендації з розроблення програм соціально-економічного розвитку малих міст на 2004–2010 роки, можна впевнено стверджувати, що вони розробляються на основі аналізу наявної соціально-економічної ситуації в містах, тенденцій у використанні природного, виробничого та трудового потенціалу, визначення проблемних питань, які стримують комплексний розвиток територій з урахуванням структури економіки. Рекомендована структура програм соціально-економічного розвитку малого міста враховує основні шляхи розв'язання головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери, підвищення якості життя населення. Джерела фінансового забезпечення реалізації пріоритетних завдань програми можуть бути найрізноманітніші. Очікувані наслідки реалізації підготовки самого проекту стратегічного розвитку можна показати на рис. 1.

Під час розроблення та виконання програм необхідно враховувати основні завдання та пріоритетні напрями Загальнодержавної програми розвитку малих міст, затвердженої законом України від 4 березня 2004 року № 1580-IV.

В основу розроблення стратегії розвитку малих міст мають бути покладені розрахунково-аналітичні матеріали, які характеризують стан соціально-економічного розвитку міста, наявні проблеми, найбільш ефективні шляхи їх вирішення. Виявляти такі дані краще спільно з громадськістю.

Рекомендована структура програми соціально-економічного розвитку малого міста та реформування житлово-комунального господарства повинна містити такі пункти: вступ, мета та пріоритетні завдання, основні шляхи розв'язання головних проблем розвитку економіки і сфери житлово-комунального господарства, підвищення якості життя населення, джерела фінансового забезпечення реалізації пріоритетних завдань, очікувані соціально-економічні наслідки реалізації. Більшість

міст самостійно здійснюють планування свого розвитку лише на наступний рік. За обмеженості коштів такі річні плани передбачають тільки поточні невідкладні заходи без послідовної роботи на перспективу. Але місцевий економічний розвиток завжди має починатися з розроблення довгострокових програм.

<p>Мета: Розроблення моделі стратегічного управління розвитком територіальної громади малого міста.</p>
<p>Методи:</p> <ul style="list-style-type: none"> – проведення аналізу сильних і слабких сторін міст та їх економічних можливостей; – використання інформації для встановлення довгострокових цілей стратегічного розвитку; – обговорення на всіх рівнях стратегічного плану економічного розвитку з наступним його ухваленням на сесії міської ради; – моніторинг діяльності міськвиконкому, що відповідає за впровадження і реалізацію завдань стратегічного плану.
<p>Результати:</p> <ul style="list-style-type: none"> – місто отримує повну і об'єктивну інформацію про свої конкурентні економічні можливості; – відкривається шлях до повсякчасного, узгодженого і ефективного розвитку соціально-економічного потенціалу; – готовність запропонувати виробничі об'єкти та ділянки іноземним і українським інвесторам; – відбувається процес постійної динаміки економічного зростання, удосконалення умов для бізнесу та збільшення кількості робочих місць.

Рис. 1

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Донедавна в Україні не практикували складання стратегій розвитку територіальних громад малих міст, тим більше за активної участі в цій справі представників усіх секторів місцевих громад. Та й сам термін „територіальна громада” не входив до робочого лексикону науковців та практиків місцевого і регіонального розвитку. Але за останній час окремі територіальні громади в Україні почали практикувати розроблення стратегій свого розвитку – Кам'янець-Подільський, Славутич, Комсомольськ, Бердянськ та інші міста почали застосовувати західні технології стратегічного планування, „вживлюючи” їх в сучасне правове поле та напрацьовуючи цінний власний інноваційний досвід. Водночас українськими фахівцями упродовж багатьох років напрацьовано значний методичний потенціал щодо планування та прогнозування соціально-економічного розвитку малих міст. Накопичений таким чином досвід і знання мають неоціненне значення та мають бути використані як база для формування сучасного інструментарію й розроблення сучасних технік планування місцевого розвитку в Україні. [7]. Сьогодні перед управліннями місцевого самоврядування стоїть завдання поєднати науково-теоретичні знання та практичний досвід міст-лабораторій і використати це для реального розвитку територіальних громад малих міст України в повсякденному житті.

Метою статті є створення ефективної системи управління розвитком територіальних громад малих міст України. Це складне багатопланове завдання, яке торкається інтересів багатьох учасників організації процесу стратегічного планування. Тому цей процес потребує спеціальних методів прийняття необхідних рішень. Використовуючи демократичний підхід та враховуючи інтереси усіх сторін, можна встановити норми, яких буде дотримуватися більша частина суб'єктів управління територіальними громадами малих міст України. У зв'язку з цим тільки дотримання ефективної, прозорої, професійної та зрозумілої стратегії управління здатне привести до стабільного розвитку територіальних громад.

Теоретико-методологічний розділ охоплює той мінімум суспільно-наукових знань, які необхідні для розуміння суті та специфіки відносин між тими, хто надає та тими, хто споживає муніципальні послуги; для уникнення проблем, які підстерігають тих, хто має намір будувати партнерські відносини та організовувати співробітництво між різними гілками влади, а також з бізнесом та громадськістю.

Виклад основного матеріалу. У загальному вигляді управління – це цілеспрямований вплив на групи людей з метою організації і координації їх зусиль для досягнення відповідних результатів. Методи управління – це способи впливу на групи людей. У нашому випадку групами людей є населення малих міст, трудові колективи, органи самоорганізації та ін. Стратегічне управління передбачає такий вплив, що має на меті спонукати відповідні зміни у свідомості самих суб'єктів управління та мешканців, які, в свою чергу, приведуть до соціально-економічного та суспільно-політичного розвитку відповідних територіальних громад (рис. 2).

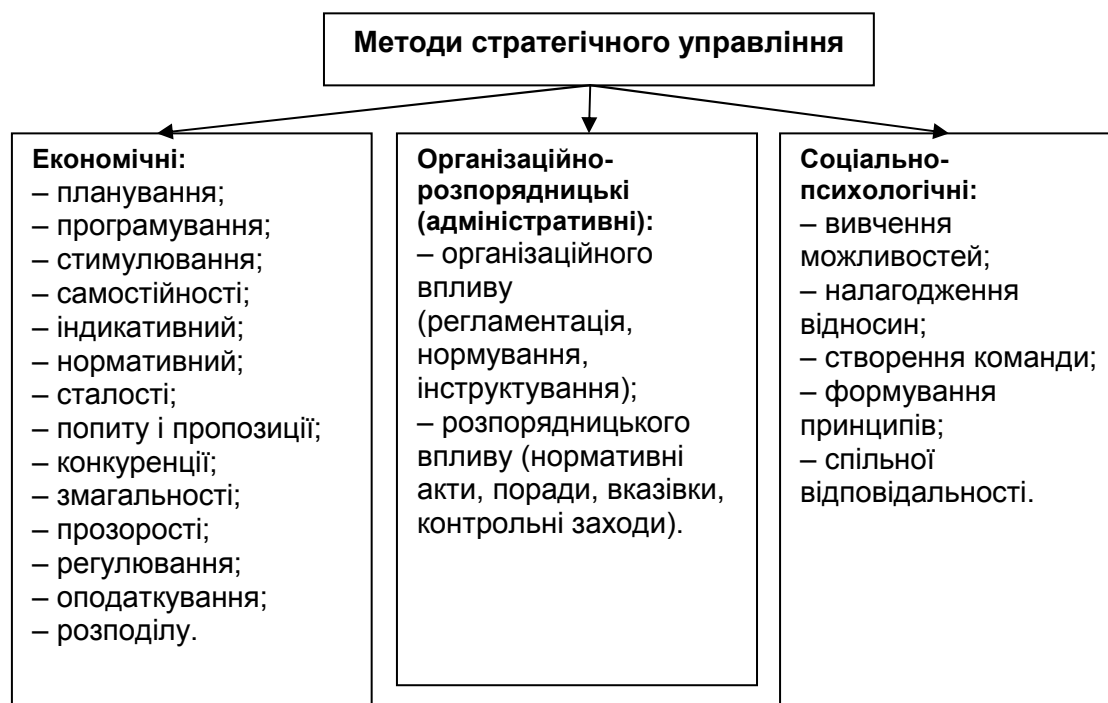


Рис. 2

Важливими є три етапи у побудові моделі стратегічного розвитку малих міст. Це створення відповідної документації (планів, програм), їх втілення в життя,

моніторинг результатів впровадження стратегічного управління. Власне, стратегічне управління розвитком територіальних громад можна поділити на три складових: стратегічне планування, скоординоване управління та об'єктивне і демократичне оцінювання результатів проведеної роботи (рис. 3).

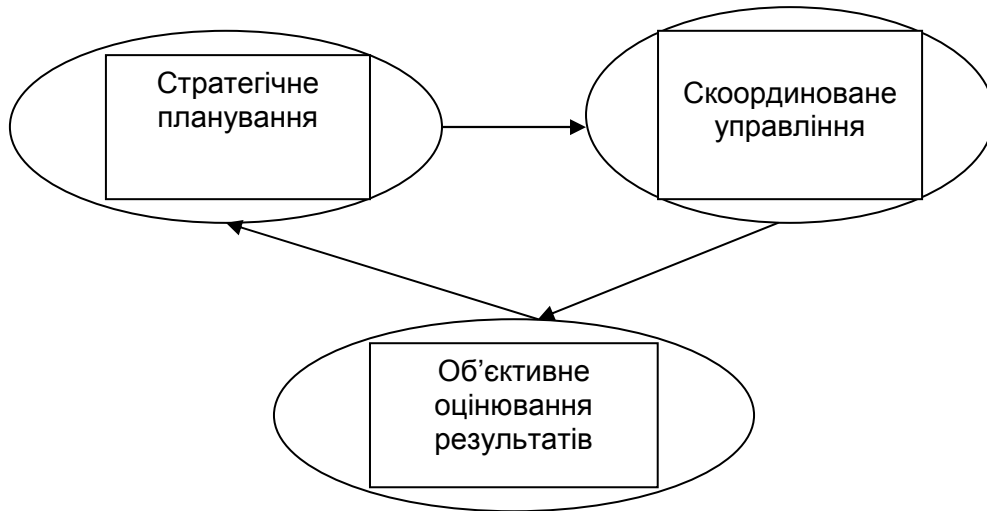


Рис. 3

На першому етапі проходить розроблення відповідних регулятивних актів пристосованих для певних територіальних громад. Це досягається, як правило, за допомогою роботи працівників апарату міської ради, членів виконкому, депутатів та депутатських комісій, активістів з місцевих громадських організацій та політичних партій, простих мешканців територіальних громад чи залучених спеціалістів та експертів. Така робота обов'язково спирається на результати громадських слухань, загальних зборів громадян за місцем їх проживання, консультацій, зустрічей, звернень, круглих столів, мітингів, анкетувань, опитувань, і нарешті, виборів.

Після схвалення підготовлених регулятивних актів радою та громадою – розпочинається їх реалізація. Тут передбачається втілення в життя різних механізмів для впровадження стратегічного плану. Доводиться вживати різноманітні дії та засоби для координації влади, бізнесу і громади. Основні механізми в цьому процесі будуть такі: політико-організаційно-правовий, нормативно-інформаційно-методичний, ресурсно-фінансово-економічний. Це означає, що треба буде пройти складний шлях підписання угод про співпрацю та декларацій про взаєморозуміння, налагодження постійного контакту між зацікавленими сторонами, створення партнерської інфраструктури, підготовки кадрів, здатних практично вирішувати стратегічні проблеми та завдання, залучати та об'єднувати всі можливі джерела коштів та інших ресурсів для вирішення спланованих питань у територіальних громадах малих міст, забезпечення науково-методологічного та інформаційного супроводження впровадження стратегічного управління розвитком територіальних громад малих міст.

Об'єктивне та демократичне оцінювання результатів проведеної роботи та моніторинг реалізації поставлених стратегічних завдань повинні проводитись постійно. Мета проведення цього процесу – відстеження проблем та „вузьких

місць”, вчасне виявлення можливих помилок та конфліктів, вживання організаційних заходів для внесення змін та доповнень щодо існуючих механізмів, періодичного коригування розроблених планів, заходів, програм, проектів тощо.

Стратегічне управління розвитком територіальних громад малих міст матиме успіх тільки тоді, коли в ньому візьме участь широка громадськість. Розбудова громадянського суспільства в Україні неможлива без формування самодостатніх впевнених у майбутньому громад у малих містах. Такий підхід сьогодні є найбільш ефективним для будь-якого малого міста, але за умови врахування всіх складових процесу планування.

Оцінка території включає в себе збір стратегічно важливої інформації та її обробку на основі існуючих методів та інструментів. Оцінка території повинна:

- визначити, які сектори відіграють провідну роль у місцевій економіці з точки зору робочих місць, товарного обороту, сплати податків та які існують зв'язки між ними та іншими галузями місцевої економіки, наприклад, сільським господарством, лісництвом, деякими типами переробних підприємств, торгівлі та послуг;

- встановити важливі зв'язки між місцевою економікою та зовнішнім середовищем для того, щоб виміряти здатність місцевих секторів економіки реагувати на зміни в регіональній, національній і міжнародній економіці;

- оцінити можливості економічного росту, стабілізації і спаду та визначити випадки, що можуть дати поштовх або підсилити кожен з цих тенденцій;

- визначити непередбачені обставини, які можуть настати та (або) справити помітний вплив на робочі місця, обсяг продажу, прибутки, надходження й видатки бюджету, економічну продуктивність, якість роботи і якість життя населення.

Метод економічного аналізу є вирішальним інструментом, який слугує для визначення економічних проблем у територіальній громаді та пошуку можливих шляхів для їх подолання. Економічний аналіз забезпечує значні вигоди, серед яких є:

- загальне розуміння того, як працює місцева економіка, її сильні і слабкі сторони;

- вірний вибір пріоритетів розвитку території;

- може стати основою для встановлення реальних цілей і завдань;

- дає змогу ефективно і розумно використати обмежені ресурси;

- є джерелом інформації, яку можна використати для інформування громадськості;

- інформацію, одержану при виконанні аналізу, можна використовувати для визначення кроків, які може здійснити громада, щоб поліпшити перспективи економічного зростання.

Для того, щоб заходи з економічного розвитку відзначалися ефективністю, необхідно, по-перше, знати умови господарювання на вашій території, а по-друге, чітко уявляти собі відправну точку. Тому найкращим підґрунтям щодо розроблення заходів з економічного розвитку території може стати комплексний аналіз факторів місцевої економіки.

Метод комплексного аналізу передбачає аналіз таких факторів: стан місцевої економіки; умови підприємницької діяльності; економічна географія; демографічна ситуація; інфраструктура міста.

Сьогодні міста починають працювати на перспективу. Але місцевий економічний розвиток завжди повинен починатися з розроблення довгострокових програм не тільки на рівні територіальних громад, а й на державному та регіональному рівнях. Навіть у Польщі впроваджений у 1999 році трирівневий територіальний поділ країни вирішив головну проблему, відповідно впорядкувавши та розподіливши завдання конкретним територіальним органам самоврядування, на які покладена відповідальність за їх реалізацію. Впорядковано засади розподілу завдань між адміністративними органами у територіальній структурі: місцева влада відповідальна за задоволення колективних потреб населення, а також забезпечення доступності громадських послуг; регіональні органи влади відповідальні за опрацювання стратегії регіонального розвитку; уряд забезпечує реалізацію стратегічних завдань розвитку держави. Тому метод пріоритетного цільового програмування розвитку міста передбачає:

- створення безпечних умов життєдіяльності населення;
- першочергове забезпечення фінансовими ресурсами житлового будівництва, особливо для молодих та багатодітних сімей, інвалідів, ветеранів та військовослужбовців, категорій громадян, що потребують захисту з боку держави;
- формування соціально-побутової та соціально-культурної інфраструктури, поліпшення демографічної ситуації, розвиток духовної сфери;
- розвиток економічного та науково-технічного потенціалу, створення нових робочих місць;
- забезпечення оптимальної зайнятості населення;
- створення ринкової інфраструктури та відпрацювання механізму стимулювання малого підприємництва, урізноманітнення видів підприємницької діяльності, створення умов вигідної кооперації з великими і середніми підприємствами регіону;
- сприяння інвестиційної діяльності та розвитку підприємництва;
- розвиток промислової інфраструктури, житлово-комунального господарства;
- охорона культурної спадщини, розвиток туризму;
- охорона довкілля.

Висновки. Незважаючи на те, що місцевий економічний розвиток має багато технічних позначень та методів його впровадження визначальним залишається те, що місцевий економічний розвиток – це тривалий процес стратегічного партнерства між бізнесом, місцевою владою та іншими зацікавленими сторонами, які допомагають своїм містам стати економічно сильними сьогодні, завтра та в наступні роки. Коли справа стосується розвитку промислової інфраструктури, житлово-комунального господарства – фінансування відповідних заходів повинно забезпечуватися по можливості на засадах концентрації державних та місцевих ресурсів, коштів громадян та підприємств. У перспективі мають передбачатися такі джерела фінансування: власні кошти підприємств, кредити банків, кошти вітчизняних інвесторів, іноземні інвестиції, кошти державного та міського бюджетів, муніципальні запозичення та ін.

У рамках проекту USAID, за сприяння Асоціації міст України та громад у партнерстві з Міністерством фінансів України упродовж 2005–2007 років впроваджується удосконалення стратегічного управління містами через

застосування програмно-цільового методу бюджетування на місцевому рівні. Ознайомившись з кращими світовими практиками, вивчивши досвід перших українських міст, враховуючи теоретичні знання та практичні навички, відзначається, що програмно-цільовий метод бюджетування має стати системоутворюючою складовою бюджетної реформи та сприятиме становленню ефективного місцевого самоврядування на рівні малих та середніх міст, поліпшенню фінансової, правової, організаційної самостійності, наближенню якості муніципальних послуг до світових стандартів.

Зрозуміло, що неможливо надати докладні рекомендації та методичні поради, які будуть найкраще підходити для будь-якого малого міста України. Постановка цілей, завдань та вибір оптимальних методів залежить від соціально-економічної ситуації, яка склалася в місті; психологічного клімату; типових настроїв населення; наявності та активності громадських організацій, об'єднань та політичних партій; досвіду громадськості у вирішенні якихось спільних проблем; доступності до міської влади та комунальних підприємств засобів масової інформації; досвіду попередньої інформаційної роботи серед населення. Загальні рекомендації та методологія мають бути адаптовані для кожного міста і громади з урахуванням місцевої специфіки. Така робота потребує певного рівня теоретико-методологічних знань, а не копіювання готових рецептів. Тому запропоновані рекомендації по стратегічному управлінню розвитком територіальних громад малих міст України містять теоретико-методологічний розділ, необхідний для розуміння цілей і принципів проведення інформаційно-роз'яснювальної та організаційної кампанії, а також для передбачення та нейтралізації можливих небажаних наслідків тих чи інших заходів.

Фінансування заходів програми розвитку малих міст може бути забезпечене на засадах концентрації державних та місцевих ресурсів регіону, в тому числі місцевих бюджетів, коштів підприємств.

Для досягнення стійкого розвитку малих міст в Україні необхідно врахувати також особливості соціального середовища та політичної культури, визначити стратегічні узгоджені цілі, сформулювати політичні пріоритети держави, встановити досить жорсткі рамки для управління реформами, впровадити партнерські відносини з громадськістю та дієві механізми суспільного моніторингу, обговорення та аналізу вже досягнутих результатів.

Список літератури

1. Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” // Голос України. – 1997 – 12 червня № 102 (1602) – С. 5–13 .
2. Закон України „Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст” // Урядовий кур'єр. – 2004. – 6 травня № 84.
3. Указ Президента України від 30 серпня 2001 р. № 749/2001 „Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні”.
4. Збірник відповідей та роз'яснень на запитання органів місцевого самоврядування, їх асоціацій та місцевих державних адміністрацій. / За ред. А. В. Толстоухова. – К. – 2003. – 117 с.

5. Комп'ютерна підтримка прийняття рішень на різних рівнях державного управління: Методичні рекомендації та збірник завдань / Укл. В. П. Тронь, А. М. Панчук, С. Ю. Марков, Є. Н. Нужний, В. Г. Чорна. – К.: Вид-во УАДУ, 1998.

6. *Котлярська О. В., Голинська О. В., Метельєва І. Д., Садова А. С.* Управління міським бюджетом за програмно-цільовим методом / Асоціація міст України та громад – К., 2007. – 180 с. – Серія навчальних програм для працівників місцевого самоврядування. (За заг. ред. Пітцика М. В.).

7. Місцевим стратегіям державну увагу // Столичний регіон – 2003. – № 1. – С. 40.

ВПЛИВ ОСНОВНИХ КОНЦЕПЦІЙ УПРАВЛІННЯ ПІДПРИЄМСТВАМИ У МІСТІ НА ФОРМУВАННЯ ЇХ МЕРЕЖІ

В. Кононенко,

магістр державного управління, здобувач кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України

Постановка проблеми у загальному вигляді. Глобалізація світової економіки, поглиблення спеціалізації учасників національних ринків, стрімкий розвиток і розповсюдження інформаційних технологій і Інтернету зумовили інтенсивний пошук ефективних напрямів вирішення наукової проблеми формування мережі підприємств сфери виробництва та обслуговування в містах, яке мають здійснювати органи місцевого самоврядування [1]. Це, у свою чергу, вимагає вирішення наукового завдання класифікації і систематизації основних концепцій управління підприємствами, що склалися в сучасних конкурентних умовах.

Дослідження за цією темою, пов'язане з важливими науковими, а також практичними завданнями, які передбачені у плані науково-дослідних робіт Національної академії державного управління при Президентові України на тему: „Механізми реалізації державної регіональної політики в контексті проведення адміністративної та політичної реформи”.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що операційна, виробнича діяльність підприємств може бути успішною і ефективною, якщо вона ґрунтується на концепції менеджменту. Ця концепція була обґрунтована і впроваджена в практичну діяльність такими відомими фахівцями, як Ф. Тейлор, А. Файоль, Р. Емерсон, Э. Мейо, М. Форд, А. Слоун та ін. [2–4] і дозволила забезпечити насичення ринку в умовах, коли попит перевищував пропозицію продукції, за рахунок максимального використання технічного, технологічного, організаційного, інвестиційного, професійного, інтелектуального та інших потенціалів підприємства. Ці фахівці наприкінці ХІХ – на початку ХХ століття тією чи іншою мірою заклали основи інших концепцій управління підприємством.

В 50-ті роки ХХ століття в умовах насичення ринку товарною продукцією, а також неухильного зростання добробуту споживачів в індустріально розвинених

країнах пропозиція поступово стала перевищувати платоспроможний попит, що сформувався. Рівень розвитку менеджменту, що склався на той час, не дозволяв ефективно розв'язати ці проблеми, але він привів до виникнення концепції маркетингу (або маркетинг-менеджменту), яку найповніше і детально описав Ф. Котлер [5].

Глобалізація світової економіки і подальший розвиток ринкових відносин у 80-ті роки ХХ століття показує, що забезпечення конкурентоспроможності підприємств в умовах зростаючої нестабільності зовнішнього середовища неможливо досягти без комплексного підходу до управління господарською діяльністю (сукупності операційної, виробничої, збутової, закупівельної, інформаційної, сервісної, фінансової, кадрової та інших складових). У цей період були сформульовані передумови впровадження логістичної концепції [6]. Проведений аналіз дозволяє зробити висновок, що дослідження за розглянутою темою мають загальний характер, а підходи до формування концепцій управління підприємствами сфери обслуговування у місті та їх вплив на побудову мережі цих підприємств органами місцевого самоврядування не були предметом комплексного дослідження.

Метою цієї статті є подальший розвиток концепцій управління на засадах аутсорсингу, аутстафінгу і електронної комерції (бізнес-інтернет), а також визначення їх впливу на побудову мережі підприємств сфери обслуговування різних форм власності органами місцевого самоврядування.

Результати проведених досліджень свідчать, що в умовах безперервного зростання і розвитку якісного і кількісного асортименту потреб членів територіальних громад при зростаючому повсюдному використанні нецінових методів конкуренції на ринку послуг, при формуванні і стрімкому поширенні за часом і в просторі концепцій менеджменту, маркетингу і логістики, інформаційних технологій підприємства сфери обслуговування комунальної та некомунальної форм власності (далі – підприємства) наприкінці минулого століття зіткнулися з гострою необхідністю реалізації одного з двох напрямів свого розвитку:

або задовольняти потреби ринку самостійно, за рахунок накопиченого потенціалу, власних потужностей, штатного персоналу і ресурсів;

або вирішувати це завдання, передаючи частину функцій і повноважень, ресурсів, відповідальності, персоналу, потужностей, устаткування своїм суміжникам (посередникам), що спеціалізуються на певній номенклатурі послуг. Практика показала, що це досить перспективний напрям діяльності на сучасному ринку.

Встановлено, що на сьогодні сформувалися передумови впровадження аутсорсингової концепції управління у сфері обслуговування [7–10], основні з яких такі: скорочення сукупних витрат; недостатність асортименту власних ресурсів; концентрація базисних ресурсів на основній діяльності підприємства; необхідність підтримки довгострокової технологічної й економічної життєздатності неосновної діяльності підприємства (передача суміжним чи стороннім організаціям); велика гнучкість у виборі можливих джерел забезпечення діяльності; необхідність підвищення якості і асортименту супутнього обслуговування.

На основі проведеного аналізу сформульовані основні принципи аутсорсингу [8]:

ясна і однозначна стратегія аутсорсингу, яка враховує потреби діяльності, внутрішні можливості підприємства і умови ринку, що змінюються;

відбір партнерів з аутсорсингу базується на чітких критеріях і тісних взаєминах, здатних впливати на діяльність як у сьогоденні, так і в майбутньому;

інвестиції у взаємини, що дозволяють використовувати можливості інших підприємств.

Основними наслідками реалізації концепції аутсорсингу в сучасних умовах діяльності органів місцевого самоврядування стосовно управління підприємствами мають стати [11]: інтеграція стратегії обслуговування споживача; спільна з ключовими суміжниками підтримка конкурентоспроможності в питаннях якості, вартості, процесів надання послуг, часу та ін.; модифікація структури процесів надання послуг; глобальна стратегічна мета обслуговування; зв'язок і взаємодія в реальному часі з важливими суміжниками за допомогою електронних засобів зв'язку; інтеграція бази підприємства в ланцюг повного обслуговування споживача; союзи стратегічних суміжників з розробниками інноваційних технологій; формування бази стратегій пошуку джерел удосконалення і точних критеріїв оцінки ефективності щодо стратегічних цілей; вирішення питань захисту навколишнього середовища спільно з питаннями удосконалення основної діяльності; високий ступінь використання і поширення ресурсозберігаючих технологій; перегляд всіх процесів обслуговування; чесність і доброзичливість до власного персоналу підприємства і партнерів; модифікація застарілих моделей організації діяльності та ін.

Все вищенаведене повинно сприяти формуванню, використанню і поширенню концентраційно-розподільної мережевої системи функцій, повноважень, відповідальності, ресурсів, капіталу, потенціалу, технологій підприємства, що є логічним наслідком сучасної трансформації систем надання послуг територіальній громаді.

В умовах, коли на ринку пропозиція перевищує попит, подальший розвиток таких концепцій управління як менеджмент, маркетинг, логістика, аутсорсинг зумовив виникнення управлінської концепції аутстафінгу. Ця концепція найбільшою мірою є логічним продовженням концепції аутсорсингу, але має істотну відмінність.

При аутсорсингу зовнішньому виконавцеві передається виконання повноважень, ресурсів, відповідальності, якої-небудь функції або надання послуги і замовник не працює з конкретними виконавцями.

Водночас при аутстафінгу замовник працює безпосередньо з конкретними виконавцями, яких йому тимчасово на певний термін надає спеціалізована (можливо навіть приватна) агенція зайнятості, причому зарплату їм виплачує ця агенція.

Проведений аналіз свідчить, що основними наслідками реалізації управлінської концепції аутстафінгу в діяльності підприємства сфери обслуговування мають стати такі чинники:

підвищення конкурентоспроможності (можливість швидкого реагування на зміни кон'юнктури ринку за рахунок збільшення або скорочення обсягу найманих

працівників, що залучаються, оскільки підприємству не потрібно тримати в штаті „зайвих” штатних співробітників);

скорочення витрат на утримання допоміжних (обслуговуючих) служб підприємства (скорочення таких служб, як, наприклад, бухгалтерії, відділу кадрів, інформаційного центру та інших і передача їх спеціалізованій агенції, а також зменшення обсягів роботи з податковою інспекцією, різними фондами та ін.);

забезпечення прозорості діяльності;

поліпшення фінансових і економічних показників (наприклад, на підприємстві відбувається зростання продуктивності праці унаслідок виведення частини персоналу за штат, а у певних випадках можлива мінімізація податкових виплат);

підвищення іміджу підприємства (наприклад, скорочуються ризики виникнення судових тяжб з персоналом, профспілками, знижуються показники травматизму, виплати за листками непрацездатності, оскільки частина працівників підприємства не є його співробітниками);

поліпшення кадрового складу основного персоналу (з'являється реальна можливість відбирати з персоналу співробітників агенції якнайкращих, вже перевірених фахівців для зарахування до основного складу підприємства, зосередити зусилля на розвитку свого основного штатного персоналу);

подолання обмежень штатного розкладу підприємства (проблеми розвитку діяльності вирішуються за рахунок замовлення необхідних послуг у інших агенціях) та ін.

Розвиток інформаційних технологій, локальних і глобальних мереж істотно вплинув не лише на менеджмент, маркетинг, логістику, аутсорсинг, аутстафінг, але й сформував нові підходи до управління, що дістали назву електронна комерція (електронний бізнес, електронна торгівля, бізнес-інтернет та ін.), яка стрімко перетворилася на могутню індустрію.

Аналіз літературних джерел показав, що ніякі зовнішні обставини не можуть позбавити електронну технологію таких привабливих переваг, як, наприклад [12–14]:

загальна глобалізація ринку послуг без бар'єрів і меж;

практично вичерпна інформація про послуги і їх конкретних виробників;

скорочення рівня сукупних витрат на більшість логістичних операцій;

збільшення динамічної гнучкості організаційних структур і ланок;

надання потенційним споживачам вільного вибору з великого асортиментного набору послуг;

можливість організації персонального підходу до кожного потенційного споживача;

істотне скорочення витрат необхідного часу на вибір, здійснення, оформлення і оплати послуги;

відкритість і прозорість діяльності для партнерів, споживачів, контролюючих органів;

нові широкі можливості підвищення рівня обслуговування для споживачів.

Проведений аналіз свідчить, що формування, впровадження, поширення електронної технології надання послуг для підприємств у сучасних умовах може істотно змінити:

внутрішню організацію діяльності підприємства на базі єдиної локальної інформаційної мережі (інтранет), що підвищить ефективність взаємодії внутрішніх служб, співробітників і оптимізує процеси планування, організації, управління, диспетчеризації, контролю, бухгалтерського обліку, набору кадрів та ін.;

зовнішню взаємодію на базі єдиної спільної інформаційної мережі (екстранет) з партнерами, суміжниками і споживачами;

складові частини процесів діяльності та операцій через єдину глобальну мережу Інтернет.

Технологічні рішення завдяки електронній комерції можуть стати основним напрямом до успіху підприємства. Наприклад, аутсорсинг, використовуючи електронну комерцію, дозволяє досягти [8]: абсолютної надійності; гнучкості; легкої масштабованості; радикального зменшення часу надання послуги; доступу до інноваційних технологій; опанування ринку послуг.

Електронна технологія охоплює всі концепції управління, істотно змінюючи кожен з них, наприклад, електронний менеджмент, електронний маркетинг, електронна логістика, електронний аутсорсинг, електронний аутстафінг.

Результатом формування і використання концепції електронної технології може стати конкурентоспроможна мережева концентраційно-розподільча система, орієнтована на інтенсивні методи господарювання і направлена на задоволення різноманітних асортиментних потреб споживачів не лише міста чи регіону, а навіть всієї земної кулі.

Проведений аналіз дозволяє зробити цікавий висновок про те, що попередня концепція управління підприємством, дійшовши у своєму розвитку до певного рівня, є основною передумовою і базою для формування, використання і поширення подальшої концепції управління, яка, у свою чергу, потім істотно впливає на попередню концепцію, яка коригується і адаптується уже до нових умов.

Попередня концепція управління нібито поглинається, взаємно розвивається і спільно збагачується наступною концепцією за таким логічним принципом черговості: менеджмент – маркетингом, маркетинг – логістикою, логістика – аутсорсингом, аутсорсинг – аутстафінгом і на сучасному етапі розвитку всі концепції управління гармонійно об'єднуються в економічне середовище електронною комерцією.

Слід зазначити, що об'єкти комплексу менеджменту (цілі, завдання, технологія, структура, персонал) не втрачають своєї актуальності, важливості і значущості при використанні підприємством концепції маркетингу, логістики і аутсорсингу, аутстафінгу та електронної технології. Всі вони повинні існувати, постійно вивчатися, коригуватися, використовуватися і розвиватися за часом і в просторі спільно.

Так, комплекс маркетингу перетворюється в комплекс логістики за допомогою органічної і гармонійної структуризації таких вказаних об'єктів: об'єкта „послуга” на об'єкти „якість” і „кількість”; об'єкта „ціна” – на об'єкти „витрати” і „час”; об'єкта „місце” – на об'єкти „організація” і „надання”.

Комплекси менеджменту, маркетингу, логістики перетворюються в комплекс аутсорсингу за допомогою органічної і гармонійної структуризації своїх об'єктів у

такі об'єкти: повноваження, функції, відповідальність, потужності, ресурси, процеси надання послуг.

Комплекси менеджменту, маркетингу, логістики, аутсорсингу перетворюються в комплекс аутстафінгу за допомогою органічної і гармонійної структуризації своїх об'єктів в об'єкт „спеціалізовані агенції зайнятості”.

Комплекси менеджменту, маркетингу, логістики, аутсорсингу, аутстафінгу перетворюються в комплекс електронної технології за допомогою органічної і гармонійної структуризації своїх об'єктів в об'єкти „інформаційні технології надання послуг” і „інформаційне середовище – Інтернет”.

Слід зазначити, що об'єкт комплексу маркетингу „просування” в концепції логістики має ширший сенс, оскільки стосується просування на ринок не лише послуг, але й логістичних функцій, процесів і операцій.

Ще ширшого сенсу „просування” набуває в концепції аутсорсингу, оскільки додаються основні і допоміжні функції, повноваження, відповідальність, ресурси, у тому числі і трудові, інтелектуальні, проектно-конструкторські, виробничі і технологічні потужності, процеси надання послуг, які також спрямовані на задоволення потреб споживачів.

Свої особливості є в об'єкта „просування” і в концепції аутстафінгу, оскільки деякі види основної і допоміжної діяльності підприємства передаються агенціям зайнятості, які наймають співробітників необхідних спеціальностей і кваліфікацій та оплачують їх працю.

У концепції електронна технологія об'єкт „просування” охоплює просування на віртуальний і реальний ринок усього вищепереліченого, що визначене цим об'єктом.

Виходячи з цього, на сучасному етапі можна виділити такі застосування об'єкта „просування”:

просування виключно послуги як результату операційної (виробничо-господарської) діяльності підприємства (1-ша фаза);

просування не тільки послуги, але й супутніх логістичних послуг (2-га фаза);

просування (передача) не тільки основної послуги, супутніх послуг, але й повноважень, відповідальності, функцій, ресурсів, потужностей, процесів, що пов'язані зі створенням і реалізацією основної послуги (3-тя фаза);

просування (передача) не тільки основної послуги, супутніх послуг, але й повноважень, відповідальності, функцій, ресурсів, потужностей, процесів, що пов'язані зі створенням і реалізацією основної послуги конкретним спеціалізованим агенціям зайнятості (4-та фаза);

просування (передача) не тільки основної послуги, супутніх послуг, але й повноважень, відповідальності, функцій, ресурсів, потужностей, процесів, що пов'язані зі створенням і реалізацією основної послуги, зокрема, включаючи і конкретні спеціалізовані агенції зайнятості з використанням електронної технології, інформаційного середовища Інтернет (5-та фаза).

За результатами проведених досліджень можна зробити такі висновки. Концепції управління: менеджмент, маркетинг, логістика, аутсорсинг, аутстафінг, електронна технологія при взаємодії один з одним мають стати філософією, психологією, напрямом професійного мислення і продуктивної діяльності як

керівників комунальних і некомунальних підприємств, так і посадових осіб місцевого самоврядування, які опікуються мережею таких підприємств.

Менеджмент, маркетинг, логістика, аутсорсинг, аутстафінг, електронна технологія при взаємодії один з одним утворюють взаємопов'язане і взаємозалежне, що динамічно розвивається, пульсуюче організаційно-економічне середовище, яке активно поширюється за часом і в просторі.

І якщо менеджмент, маркетинг, логістика сприяють упорядкуванню мережі підприємств у місті, то аутсорсинг передбачає створення мережі зовнішніх виконавців, яким передається виконання певних повноважень, ресурсів, відповідальності, якої-небудь функції з надання послуги, а при аутстафінгу створюються спеціалізовані агенції зайнятості. Водночас під час використання концепції електронної технології функція щодо формування мережі підприємств виглядає у дещо спрощеному аспекті.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Практика показує, що в цей час поки не існує чіткого розмежування і розділення концепцій управління підприємством. Самі концепції управління, їх комплекси, об'єкти, окремі їх етапи, операції настільки тісно пов'язані і взаємопроникли одна в одну, що дуже важко їх розрізнити і розділити. Але всі вони вимагають подальшого практичного вивчення, ефективного розвитку, застосування і поширення для вдосконалення управління підприємством в містах органами місцевого самоврядування.

Список літератури

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України / Наук.-практ. коментар. – К., 1999. – 367 с.
2. Томпсон А. А., Стрикленд А. Дж. Стратегический менеджмент. Искусство разработки и реализации стратегии: Учебник для вузов: Пер. с англ. / Под ред. Л. Г. Зайцева, М. И. Соколовой. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998. – 476 с.
3. Форд Г. Моя жизнь, мои достижения. – М.: Финансы и статистика, 1989. – 374 с.
4. Sloan A. P. My Years with General Motors. – Sidwick and Jackson, 1965. – 296 p.
5. Котлер Ф. Маркетинг-менеджмент. 11-е изд. – Спб.: Питер, 2005. – 534 с.
6. Сергеев В. И. Логистика в бизнесе: Учебник. – М.: ИНФРА-М, 2001. – 608 с.
7. Хейвуд Дж. Б. Аутсорсинг: в поисках конкурентных преимуществ. – М.: Вильямс, 2002. – 176 с.
8. Роб Аалдерс. ИТ аутсорсинг. Практическое руководство / Аалдерс Роб; Пер. с англ. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2004. – 300 с.
9. Каледжан С. О. Аутсорсинг и делегирование управления в стратегии развития компании. – М.: Каталог, 2001. – 432 с.
10. Аутсорсинг: создание высокоэффективных и конкурентоспособных организаций: Учеб. пособие / Под ред. Б. А. Аникина. – М.: ИНФРА-М, 2003. – 187 с.
11. Monczka R. M. Purchasing 2000: Building the Infrastructure. NAPM Annual International Purchasing and Materials Managements Conference Proceedings, 1994. – 240 p.
12. Воронов В. И. Электронная коммерция и бизнес-интернет: Учебное пособие. – Ч. I. – Владивосток: Изд-во ВГУЭС, 2003. – 208 с.
13. Юрасов А. В. Электронная коммерция. Учебное пособие. – М.: Дело, 2003. – 480 с.

РЕЦЕНЗІЯ

на монографію кандидата педагогічних наук, доцента Лопушинського Івана Петровича на тему: “Формування та реалізація державної мовної політики в галузі освіти України: досвід, проблеми та перспективи”

Майборода С.В. - доктор наук з державного управління, професор, декан заочного факультету Національної академії державного управління при Президентові України (м. Київ)



Лопушинський І.П. Формування та реалізація державної мовної політики в галузі освіти України: досвід, проблеми та перспективи: Монографія. – Київ-Херсон: Олді-плюс, 2006. – 456 с.

Івана Лопушинського - кандидата педагогічних наук, доцента, докторанта кафедри управління освітою Національної академії державного управління при Президентові України можна по праву назвати сучасним борцем за повноцінне життя Рідного Слова, насамперед у галузі освіти України. Без його постаті неможливо уявити нескінченну багаторічну боротьбу за повнокровне функціонування українського слова в складних і неоднозначних умовах півдня України.

На наш погляд, проблема, яку дослідив у своїй монографії Лопушинський І.П., є надзвичайно актуальною як з теоретичного, так і практичного погляду, адже в ній уперше в літературі з державного управління зроблено спробу узагальнити насамперед практику діяльності Української держави щодо реалізації мовної політики в освітянській галузі. Показано, що така політика виступає складником державної політики в цілому і національної безпеки України зокрема.

Монографія складається зі вступу, 7 розділів, висновків та списку використаної літератури (більше 400 наукових джерел).

У вступі, зокрема, зазначається, що мова як важливий показник національної ідентичності було і залишається об'єктом державної підтримки і регулювання. Крім того, реалізація мовної політики в Україні забезпечується законодавчими, просвітницькими, економічними засобами та практичною діяльністю органів виконавчої влади.

Основну частину присвячено висвітленню теоретико-методологічних засад мовної політики в галузі освіти, зокрема розкриттю понятійного апарату

та її сутнісних характеристик.



Державну (українську) мову в монографії представлено як головний засіб освітянської політики та як об'єкт політичної боротьби. Досить детально висвітлено конституційний статус української мови, законодавчі перспективи утвердження її державності.

При розгляді порушених проблем у всіх розділах монографії досить виразно прослідковується авторська позиція щодо тих чи інших питань, робляться, часом навіть надзвичайно сміливі, нетрадиційні висновки.

Особливо виразним, як нам видається, став розділ монографії "Мова як головний механізм освітянської політики". Тут на багатому історичному матеріалі всебічно проаналізовано регулювання мовної політики в часи існування Української незалежної держави (1917-1920 рр.), висвітлюється період т.зв. "українізації" (1923-1932 рр.), як особливий етап становлення національної школи, критично показано державну мовну політику "поукраїнізаційного" радянського періоду (1933-1990 рр.) тощо.

Робота має особливий інтерес саме з погляду державного управління, оскільки у ній сформовано принципові підходи та механізми регулювання державної мовної політики, насамперед у галузі освіти України.

Тут автор досить закономірно порушує питання про усунення безсистемної роботи в мовній політиці держави. На його думку, новій українській владі в основу дальшого вдосконалення системи реалізації мовної політики в галузі освіти України слід покласти глибокий аналіз і прогноз ситуації, що може створити умови для вироблення адекватних цілей та засобів. Причому первинний аналіз має супроводжуватися постійним моніторингом динаміки мовних процесів, що постійно змінюються як в Україні, так і в сусідніх державах, насамперед СНД.

На особливу увагу заслуговує висновок автора про те, що освітянська мовна політики Української держави буде приреченою на поразку, якщо в ній достатньою мірою не враховуватиметься вирішальне значення системи середньої і вищої освіти в утвердженні державного статусу української мови.

У своїй науковій роботі дослідник запропонував запровадити в повсякденну практику діяльності Української держави принципово нові механізми реалізації правових документів щодо функціонування української мови, що, на його думку, спричинять вільний і безконфліктний розвиток не тільки державної, а й усіх національних мов, створить необхідні умови для утвердження державності української мови, набуття нею рис престижності, перспективності і авторитетності, а також для розвитку мовної самобутності національних меншин.

На наше глибоке переконання, монографія Лопушинського І.П. "Формування та реалізація державної мовної політики в галузі освіти України: досвід, проблеми та перспективи" є самостійним завершеним науковим дослідженням і буде корисною для державних службовців, усіх, хто цікавиться питаннями реалізації мовної політики в галузі освіти України.