

Х.е (4Укр)20  
Ф79

УКРАЇНЬСЬКА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

ХАРКІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

НАУКОВО-МЕТОДИЧНЕ ОБ'ЄДНАННЯ ЗІ СПЕЦІАЛЬНОСТІ  
"ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ"

## ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Матеріали науково-практичної конференції  
29 листопада 2007 р.

Видавництво ХарРІУАДУ  
«Магістр»

УКРАЇНСЬКА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

ХАРКІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

НАУКОВО-МЕТОДИЧНЕ ОБ'ЄДНАННЯ ЗІ СПЕЦІАЛЬНОСТІ  
“ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ”

код екземпляра

96621



# ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Матеріали науково-практичної конференції  
29 листопада 2001 р.

Харків

Видавництво *ХаркІ УАДУ*

«Магістр»

2002

УДК 363  
ББК 67

Редакційна колегія: канд. екон. наук, проф. *Г.І. Мостовий* (керівник); д-р екон. наук, проф. *О.Ю. Амосов*; д-р іст. наук, проф. *Л.М. Бессов*; канд. юрид. наук, доц. *Є.Ф. Глухачов*; д-р геогр. наук, проф. *А.П. Голиков*; канд. екон. наук *О.В. Жадан*; д-р екон. наук, проф. *Г.В. Задорожний*; канд. екон. наук, доц. *В.В. Мамонова* (заст. керівника); канд. фіз.-мат. наук, доц. *О.Ф. Мельников*; д-р екон. наук, проф. *Г.С. Одіцова*; канд. пед. наук, доц. *В.М. Шур*

Рецензент д-р екон. наук, проф. ХНУ ім. В.Н. Каразіна *В.Є. Лазаренко*

Рекомендовано до друку Вченою радою Харківського регіонального інституту Української Академії державного управління при Президентові України, протокол № 5/60 від 04.06.2002 р.

Відповідальна за випуск канд. екон. наук, доц. *В.В. Мамонова*

**Формування механізму регіонального управління в Україні: Матеріали наук.-практ. конференції 29 листопада 2001 р. – Х.: Вид-во ХарPI УАДУ «Магістр», 2002. – 240 с.**

ISBN 966-798-26-7.

Збірник містить наукові статті з проблем реформування управління на регіональному рівні, підготовлені за результатами наукових досліджень з теми "Розробка організаційно-економічного механізму перетворення регіонального управління в Україні" (державний реєстраційний № 0100U001207) до науково-практичної конференції "Формування механізму регіонального управління" (29 листопада 2001 р.).

ISBN 966-798-26-7

ББК 67

© ХарPI УАДУ, 2002

Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

№ 113089

Інв. №

Х.е/4/к/р/00 + У620.612

# АКТУАЛЬНІСТЬ ПРОБЛЕМ РЕФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

*В.І. ЗОРЧЕНКО*

## ПОСИЛЕННЯ РОЛІ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В ДЕРЖАВОТВОРЕННІ

Одним із ключових питань державного будівництва в Україні є формування механізму регіонального управління, і в цій сфері окреслюється ціла низка найважливіших аспектів становлення держави та соціально-економічного розвитку суспільства. Перший з них – проблема регіонального управління. Це, насамперед, проблема поєднання й одночасно поділу функцій і повноважень між рівнями влади та управління в державі. В умовах унітарної держави, якою є Україна, конституційно визначено два рівні управління – державний і місцевий, тобто муніципальне самоврядування. Саме між ними розподілено майнову базу суспільної власності, функції бюджетного планування та ін. Природно, що проблема взаємодії державного і муніципального рівнів управління завжди залишається актуальною.

Разом з тим проблема регіональної політики торкається і ролі регіонального рівня державної влади, представленого обласними державними адміністраціями, тобто рівня управління територіальними соціально-економічними комплексами. Цей аспект проблеми переводить її у площину напрацювання механізмів раціонального поєднання засад централізованого і регіонального рівнів у державному управлінні.

Сьогодні реалізація принципів унітаризму, які конституційно покладено в основу державного устрою України, на практиці дала надмірне викривлення в бік необгрунтованої надцентралізації та, як наслідок, бюрократизації державного управління. Тому не викликає сумнівів, що актуальним завданням у виробленні орієнтирів регіональної політики, на вирішення якої, зокрема, повинні бути спрямовані зусилля вчених і практиків, є обгрунтування розподілу відповідальності, а отже, повноважень і ресурсів, між загальнодержавним і регіональним рівнями влади та управління на користь розширення самостійності та ролі останнього. При цьому виникає необхідність дуже серйозного корегування законодавчої та нормативно-правової бази державного управління, що потребує професійних зусиль учених – спеціалістів у цій галузі. Природно, що фундаментом і мотивом такого правового корегування повинен стати змістовий сенс проблеми регіоналізації.

Головним мотивом і основним змістом регіональної політики варто вважати максимальну активізацію фінансово-економічних і, насамперед, інвестиційних процесів безпосередньо в регіонах, перенесення на регіональний рівень основних акцентів щодо забезпечення соціальних гарантій і розвитку соціальної інфраструктури, максимальне звільнення держбюджету і загальнодержавних органів влади від вирішення завдань регіонального характеру. Але це одночасно означає перегляд основних інструментів усїєї податково-бюджетної політики, відхилення від «котлового» методу перерозподілу податкової бази консолідованого бюджету шляхом законодавчого закріплення пропорцій її розподілу між державним і регіональним рівнями.

Іншим важливим аспектом відновлення регіональної політики, на нашу думку, є посилення ролі регіонального рівня в управлінні державною власністю. Йдеться про необхідність передачі на регіональний рівень більших повноважень з управління державними підприємствами і належних державі корпоративних прав, а також розширення компетенції регіональних органів щодо процесів приватизації державних підприємств і реалізації пакетів акцій, що належать державі. Ці вимоги набувають особливої актуальності у вирішенні питань виробничих комплексів, що утворюють регіональну життєзабезпечувальну інфраструктуру, таких, як енергетичний комплекс. Відомо, що в такого роду виробничо-господарських системах чітко виявляється регіональний характер споживання первинних паливно-енергетичних ресурсів, що створює передумови для оптимізації їх витрат у рамках комплексного регіонального управління, що охоплює взаємозалежний комплекс життєзабезпечення в системі «газ – електроенергія – теплопостачання». Немає потреби пояснювати, наскільки ця проблема актуальна в масштабах усїєї держави і якого збитку завдає надмірна централізація її вирішення.

Слід зауважити, що обмеження повноважень регіону в питанні розпорядження державною власністю, безсумнівно, перешкоджають втіленню регіональних ініціатив у розробленні та реалізації ефективної інвестиційної політики. У зв'язку з цим варто сказати, що за активної підтримки Президента й Уряду України наш регіон уже нагромадив позитивний досвід регіоналізації інвестиційних процесів у рамках законодавчо закріпленого Спеціального режиму інвестиційної діяльності в м. Харкові (СРІД). Узагальнення й розвиток цього досвіду, вироблення нових ефективних організаційно-економічних механізмів інвестиційної політики на рівні регіонів, безперечно, повинні бути предметом особливої уваги вчених і практиків.

Україна перебуває у процесі формування державної регіональної політики. Запровадження контрактної форми взаємодії Уряду з органами мі-

сцегового самоврядування є новим інструментом реалізації такої політики, спрямованої на стимулювання розвитку регіонів. На міжнародній науково-практичній конференції "Концепція стратегії розвитку Харківської області", яка нещодавно відбулася, детально обговорювалася модель розвитку Харківського регіону.

Обласна державна адміністрація разом із Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції України працюють над механізмом укладання угоди між Кабінетом Міністрів України та органами місцевого самоврядування, спираючися на науково-практичний досвід Харківської області. Зазначений механізм передбачає: розробку стратегії розвитку Харківського регіону; створення механізму узгодження дій територіальних громад, підприємницьких структур, громадських організацій, науково-дослідних установ у формуванні та реалізації стратегії регіонального розвитку; впровадження інноваційних інструментів оцінки соціально-економічного стану регіону та його потенційної спроможності до розвитку; використання сучасних комунікаційних технологій для підвищення інвестиційної привабливості регіону. Вивчення практичного досвіду й аналіз результатів пілотного проєкту дозволить сформувати якісний механізм запровадження договірних основ і поширити цей досвід у масштабах України. Варто згадати і про деякі принципово нові в наших умовах аспекти регіоналізації управління соціально-економічним розвитком регіонів, що отримали широкий розвиток у практиці економічно розвинених держав і потребують на всебічне, у тому числі наукове, опанування. Мається на увазі створення й розвиток на регіональному рівні організаційно-економічних механізмів акумулювання вільних коштів населення і підприємств, а також використання державних і муніципальних коштів з метою розширення кредитно-інвестиційного потенціалу регіонів для фінансування програм соціально-економічного розвитку. Йдеться, зокрема, про створення муніципальних і регіональних банків, практику емісії муніципальних і регіональних цінних паперів, що, у свою чергу, виводить на порядок денний питання удосконалення законодавства, включаючи механізми гарантування муніципальних і регіональних позик і кредитів.

***В.В. МАМОНОВА***

## **ПЕРСПЕКТИВИ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

До недавнього часу основними інструментами впливу держави на економічний розвиток регіонів були державні програми та капітальні вкладення. Однак, як свідчать статистичні дані, сучасна підтримка, яку здійс-

ное держава, не забезпечує вихід регіонів на шлях сталого розвитку. Так, більшість програм фінансується лише на 10 – 20 %, а питома вага державних капітальних вкладень настільки незначна, що не може розглядатися як інструмент державного регулювання економіки регіонів (наприклад, у 2000 р. цей показник складав у Харківській області 2,0, Полтавській та Сумській – по 1,1, Луганській – 11,4 %).

Підвищення ефективності регіонального управління з боку держави та на рівні місцевих органів влади й управління може забезпечити трансформація парадигми регіональної політики – перехід від територіального перерозподілу ресурсів з метою послаблення диференціації регіонів до стимулювання регіонального розвитку з акцентом на власному потенціалі території.

Зміна інструментів регіональної політики має наступні цілі:

- створення необхідних умов для стійкого розвитку регіонів, сприяння гармонізації структури господарства регіону;
- зниження та поступове усунення суттєвих розбіжностей між регіонами в рівні життя населення, надання громадянам країни рівних соціальних можливостей;
- посилення відчуття єдності загальнонаціональних та регіональних інтересів;
- запобігання створенню нових кризових територій;
- підвищення ефективності використання державних коштів;
- забезпечення прямої зацікавленості, відповідальності та самостійності регіональної спільноти як суб'єкта територіального розвитку.

Відповідно до цих принципів необхідно створити нову національну систему планування розвитку регіонів, яка, на наш погляд, повинна включати нижчеперелічені складові елементи.

Концепція державної регіональної політики як загальний задум, конструктивний принцип діяльності держави у сфері регіональної політики повинна визначати головну мету державної регіональної політики, основні завдання, які передбачається вирішити для досягнення поставленої мети, а також пріоритетні шляхи їх реалізації.

Державна стратегія регіонального розвитку повинна являти собою модель досягнення загальнонаціональних цілей: обґрунтування мети; визначення дійсних тенденцій і закономірностей розвитку; формування пріоритетних напрямків структурної, інвестиційної, інноваційної, соціальної політики, формування сценарію перспективного соціального та економічного розвитку регіонів, визначення етапів і термінів його реалізації.

Регіональні стратегії розвитку – це вже моделі досягнення соціально-економічних цілей регіонів, які конкретизують загальнонаціональну мету держави в особливих умовах відповідних територій.

Програми економічного і соціального розвитку регіонів розробляються на основі регіональних стратегій, містять кількісні та якісні економічні показники, які ідентифікують конкретні дії за певними цілями та напрямками діяльності.

Контракти регіонального розвитку – угода між Кабінетом Міністрів України та обласною радою депутатів про здійснення та фінансування спільних заходів щодо регіонального розвитку на 3 – 5 років.

Таким чином, децентралізованим компонентом державної регіональної політики стає стратегічне планування розвитку регіонів, яке повинне базуватися на таких принципах:

- об'єктивності – розроблення стратегії спирається на дію об'єктивних економічних законів (вартості, попиту і пропозиції, циклічності розвитку, граничної корисності та зменшення віддачі, зростання потреб та ін.);

- цілепокладання – чітке формулювання конкретних цілей, які ставляться;

- результативності – усі заходи, включені до стратегії, повинні бути спрямовані на досягнення поставлених цілей;

- ефективності – треба визначити кількісне вираження поліпшення економічного та соціального становища в регіоні;

- пріоритетності – включення до стратегії тільки головних напрямків розвитку (а не функціонування) регіону;

- компетентності – коло питань, які включаються до стратегії, повинне відповідати колу компетенції органів регіонального управління;

- ситуаційного підходу – виявлення, оцінка та врахування внутрішніх факторів та впливу зовнішнього середовища;

- інтегрованості – взаємопов'язання функцій регіонального управління;

- комплексності – створення диверсифікованої структури господарства в регіоні, базування на соціальному консенсусі, який передбачає сукупний вклад агентів регіонального розвитку у вирішення економічних, соціальних, екологічних та інших питань;

- спадкоємності – стратегія повинна бути розроблена таким чином, щоб нові управлінці, які прийдуть на заміну попередніх за результатами місцевих виборів, продовжували її реалізацію;

- альтернативності – вимога наявності стратегічних альтернатив, тобто багатоваріантності дій із досягнення поставленої мети в розробці стратегії;

- транспарентності – процес розробки стратегії повинен широко висвітлюватися в засобах масової інформації, до його здійснення необхідно залучати представників громадськості, бізнесових структур та ін.;

- моніторингу – послідовне відстежування всього процесу розробки та реалізації стратегії регіонального розвитку.

Одним із завдань, які передбачається вирішити для досягнення головної мети державної регіональної політики, сформульованої в Концепції



державної регіональної політики, є “запровадження більш глибокого вивчення та оцінки внутрішнього природного, економічного, наукового, трудового потенціалу кожного регіону, розроблення комплексних правових, організаційних, економічних та інших механізмів його ефективного використання”.

Це завдання набуває особливої значущості при формуванні регіональної стратегії розвитку, у процесі якого дуже важливо мати уявлення про природні фактори, порівняльні переваги того чи іншого регіону, а також його відмінності, особливості, специфіку, історичне та культурне коріння та ін. Такий аналіз сучасного стану розвитку регіону рекомендується здійснювати шляхом стратифікації регіонального простору.

Регіональна стратифікація може бути розглянута, на наш погляд, як система критеріїв структурування ринкового простору регіону. При стратифікації ринкового простору адміністративно-територіальної одиниці рекомендується провести так зване розшарування, яке дозволить виявити особливості та специфіку конкретного регіону щодо наступних його складових: природне середовище; економічний, науково-технічний, трудовий потенціал; соціальний розвиток; торговельно-комерційний, фінансовий, просторово-економічний потенціал.

Критеріями оцінки цих складових стратифікації ринкового простору регіону можуть виступати різноманітні показники. У першу чергу, це оцінка природного середовища, яка включає: геополітичне розміщення регіону; геологічну будову; клімат; рельєф; розмаїтість ґрунтів і рослинності; корисні копалини; інші природні чинники.

Природні передумови, як правило, характеризуються станом і прогностичними оцінками земельних, водних, лісових, мінерально-сировинних, оздоровчих і рекреаційних ресурсів та станом природного середовища.

Оцінка оздоровчих та рекреаційних ресурсів проводиться шляхом визначення їх придатності для лікування та відпочинку (кліматичні умови, естетична цінність ландшафтів, наявність бальнеологічних властивостей тощо). Стан навколишнього природного середовища може бути охарактеризований рівнями забруднення водного та повітряного басейнів, ґрунтів, обсягами нагромадження усіх видів відходів та їх видовою структурою, акустичного дискомфорту, електричних і магнітних полів, випромінювання й опромінювання, потужністю, структурою та перспективами нарощування елементів екологічної мережі (заповідники, національні природні парки, біосферні заповідники, заказники, екологічні коридори тощо).

Так, загальний аналіз природного середовища Харківського регіону показує, що він має цілком сприятливі умови для розвитку високопродуктивного сільського господарства та сталого розвитку промисловості.

Економічний потенціал оцінюється обсягами, структурою, рівнем використання, ступенем зношеності основних фондів, розгалуженістю виро-

бничої бази, часткою наукомістких інвестиційно спроможних галузей і підприємств, здатних до реалізації інноваційної моделі економічного зростання, ступенем кваліфікації трудових ресурсів, потужністю, технічним станом та густотою інженерно-транспортної інфраструктури.

Крім того, треба оцінити виробничо-господарську спеціалізацію регіону, для чого необхідно визначити коефіцієнт включення регіону в міжрегіональну кооперацію і спеціалізацію виробництва, співвідношення структур увезення й вивезення продукції зі структурою попиту на засоби виробництва, структуру потреб регіону в продукції, що ввозиться, за галузями господарства, скласти ввізний і вивізний, а також паливно-енергетичний баланс регіону.

Оцінка науково-технічного потенціалу здійснюється за показниками наявності науково-дослідних, дослідно-експериментальних, впроваджувальних, інформаційних, проектних організацій, вищих навчальних закладів, їх відповідності до спеціалізації економіки регіону, кількості та якісної характеристики наукових кадрів.

Оцінка трудового потенціалу включає, перш за все, визначення демографічної ситуації в регіоні, яка може бути охарактеризована показниками чисельності та приросту населення.

Ринок трудових ресурсів характеризується реальною та прогнозованою кількістю робітників, їх зайнятістю та станом ринку праці, а також рівнем доходів та витрат населення, його економічною активністю.

Стан соціального розвитку регіону залежить від багатьох факторів, тому його оцінка може бути здійснена за окремими напрямками: основні показники охорони здоров'я, співвідношення заробітної плати, пенсії та встановлених соціальних нормативів, соціальні гарантії, введення в експлуатацію об'єктів соціальної сфери, видатки державного та місцевого бюджетів на охорону здоров'я, освіту, культуру, фізичну культуру і спорт, соціальне забезпечення в регіоні.

Можливості торговельно-комерційного потенціалу залежать, перш за все, від загального стану промисловості регіону, а також характеру товарного обігу. Тому необхідно проаналізувати обсяги продажу споживчих товарів за всіма каналами реалізації (обсяг роздрібного товарообігу, оборот організованих ринків) та оборот неформальних ринків (роздрібний товарообіг юридичних осіб, що здійснюють роздрібну торгівлю та діяльність у галузі громадського харчування, товари, які ввезено в регіон у великих чи незначних кількостях).

Фінансовий потенціал регіону охоплює комерційні банки, пенсійні фонди, страхові та інвестиційні компанії. Важливою складовою фінансового потенціалу території є рух інвестицій, тому необхідно здійснювати оцінку інвестиційної привабливості регіону, розробляти його інвестиційний паспорт.

Оцінка просторово-економічного потенціалу здійснюється шляхом виявлення основних ліній та вузлів соціально-економічного розвитку і тягіння інвестицій, наявних міжнародних транспортних коридорів, інших інфраструктурно-комунікаційних магістралей, головних річок, узбережжя морів, прикордонних смуг та розміщених на їх перетинанні головних міст, а також зон їх стимулювального впливу.

Проведення стратифікації ринкового простору регіону дозволяє виявити його конкурентні переваги, а також так звані слабкі місця, які, у свою чергу, обов'язково повинні бути враховані при розробці регіональної стратегії розвитку.

Таким чином, у найближчій перспективі в Україні буде створено новий механізм регіонального управління як комплекс економічних, правових та організаційних заходів, спрямованих на досягнення сталого розвитку регіонів.

**Г.В. ЗАДОРЖНИЙ, О.В. БЕРВЕНО**

### **ІНТЕЛЕКТНОМІКА ЯК СЦЕНАРІЙ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ХАРКІВЩИНИ**

XXI ст. знаменує собою перехід до *освітнього суспільства*. У цьому плані цілком можна погодитися з віце-президентом Пітерської академії наук О.І. Субетто в тому, що “єдиною моделлю стійкого розвитку людства, Росії, країн СНД в XXI ст. буде керована соціоприродна еволюція на базі суспільного інтелекту і освітнього суспільства... Освітнє суспільство – нова соціологічна і цивілізаційна категорія, віддзеркалює наступні “зрушення”, які зумовлюються “формаційною освітньою революцією” на межі XX та XXI ст.: освіта стає “базисом базису” матеріального і духовного відтворення, прогресивного розвитку економіки і соціуму; освіта експансується на всі сфери життя, на всі соціальні інститути, вона стає головною функцією політики держави; доступність освіти стає загальною не лише для шкільної (середньої), але й для вищої освіти; загальна вища освіта стає імперативом, що входить у систему імперативів виживання людства у XXI ст.”<sup>1</sup>.

Разом з тим, на наше глибоке переконання, суспільство XXI ст., яке формується, можна з повною впевненістю охарактеризувати назвою “інтелектономіка”, під якою слід розуміти цивілізацію одухотвореного інте-

---

<sup>1</sup> *Субетто А.И.* Введение в нормологию и стандартологию образования. СПб; М., 2001. С. 10 – 11.

лекту, яка в Україні повинна реалізовуватися посередництвом культурно-історичної самоідентифікації та самореалізації української нації.

Феномен інтелектономіки – новий суспільний феномен, що може розглядатися як форма неоекономіки, основана на знаннях для блага людини, і потребує всебічного осмислення та обґрунтування.

Сутність проблеми зводиться до того, що саме інтелектуальний капітал сьогодні вже став визначальним ресурсом розвитку як окремої фірми, так і розвинутих суспільств. Його роль зростатиме в геометричній прогресії. Виживе той, хто формує сучасний інтелектуальний капітал і користується ним, тобто передовими знаннями. Вже зараз найбільш високо фірми цінують людей, які можуть генерувати такі знання та нові ідеї.

З іншого боку, значення інтелектономіки як нового суспільного феномена зводиться до того, що він може і повинен лежати в основі національної та регіональної стратегії випереджального розвитку, здатного вивести Україну на рівень передових країн, а за Харківським регіоном стійко закріпити статус інтелектуального центру України.

Основи для такого підходу є і зводяться, по-перше, до унікального освітнього і науково-технічного потенціалу Харківського регіону, де знаходяться 6 академічних і понад 200 наукових галузевих інститутів і конструкторських бюро, 24 вищих навчальних заклади III – IV рівнів акредитації (12,9 % студентів країни).

По-друге, до всебічного обґрунтування і розрахунку того, що найбільш прийнятним сценарієм Концептуальних засад стратегії розвитку Харківського регіону, які в листопаді 2001 р. обговорювалися на міжнародній науковій конференції під егідою обласної державної адміністрації, став сценарій “Науково-освітній авангард”. Це ж підтвердила й альтернативна стратегія “Харківський інноваційний порт”, розроблена під керівництвом академіка В. Семиноженка.

Проте як перший, так і другий сценарії мають чисто прагматичний характер, основані на технократичному підході, який сьогодні здається переважним, але зі стратегічної точки зору не є обґрунтованим, оскільки в ньому людина розглядається як знаряддя, а не мета розвитку.

Реалії ж зараз такі, що все більше вчених говорить про вирішальний вплив соціокультурних, моральних, духовних чинників у подальшому розвитку людського суспільства. Панівною стає теза про те, що поза духовним відродженням неможливо подолати економічну й екологічну кризи; без повернення до духовних, моральних засад людському суспільству уготовано роль “человейника” (О. Зінов'єв) чи “чіповейника” (Ю.М. Осипов).

Найбільш гострою проблемою в Україні зараз називають проблему бідності. Але мало хто замислюється над тим, що ще гострішою і більш

глибокою є проблема соціальної ексклюзії, яка породжується бідністю. Соціальна ексклюзія зводиться до того, що бідні “випадають” зі сфери функціонування соціальних інститутів, і не лише вони, але й їхні нащадки вже ніколи не зможуть стати повноправними членами людського співтовариства тому, що вже не матимуть можливості набути інтелектуального, а також і соціального капіталу (сьогодні в Україні 22 % дітей шкільного віку не відвідують школу).

Усе це говорить про те, що розробляти й реалізовувати регіональну стратегію розвитку поза духовними засадами, поза розвитком інтелектуальної як цивілізації одухотвореного інтелекту навряд чи науково обгрунтовано.

У цьому зв'язку виникає низка проблем, які слід, на наш погляд, вирішувати вже сьогодні, але вони мають стратегічне значення.

Необхідно розвивати освіту як у середніх школах, так і у вищих навчальних закладах на основі її якісного оновлення через розроблення й впровадження технологій “живого знання” та розвиток інтелектуально-розумової діяльності, що дозволить виробляти навички і здатність “учитися все життя”. Це завдання дуже непросте тому, що потрібно буде докорінно перелаштовуватися самим учителям і викладачам, які, в основній своїй масі, націлені на те, щоб дати учневі, студентові якийсь певний обсяг знань, що реально дуже швидко застарівають у сучасному світі. Сучасний викладач – це той, який навчає студента у процесі спільної діяльності напрацьовувати знання.

Потрібно створити регіональну систему управління знаннями, виходячи з вимог попереднього пункту, пріоритетом якої став би розвиток гуманітарних і соціальних знань, у тому числі в підготовці технічних фахівців. Через таку систему обласна державна адміністрація могла б більш цілеспрямовано впливати на формування в Харкові освітнього суспільства, на створення й ефективне використання інтелектуального потенціалу регіону.

Доцільно в перелік обов'язкових навчальних дисциплін для вищих навчальних закладів включити курс “Соціальної економіки”, підручник з якої могли б написати харківські професори. Також реально назріла необхідність увести до державного переліку підготовки фахівців новий фах “Соціальна економіка” (у переліку наукових спеціальностей, затверджених ДАК України, є така спеціальність) та розпочати підготовку відповідних фахівців у Харківському національному університеті ім. В.Н. Каразіна, де є відповідний досвід та професорські кадри.

Для створення і забезпечення “проривних” технологій доцільно було б скласти “карту” інтелектуального потенціалу регіону. На її основі слід було б розпочати створення міні-соціополісів за найважливішими напрямками наукових досліджень і стимулювати їх до участі в національній і міжнародній коопераційній діяльності.

Розглянути необхідність розроблення концепції руху Харкова до інформаційного (освітнього) суспільства, використовуючи досвід з розроблення таких концепцій Москви і Санкт-Петербурга.

Створити для керівних працівників регіону постійнодіючий інтелектуально-методологічний семінар з проблем становлення освітнього суспільства та інтелектономіки, а також систематично проводити з цих проблем “круглі столи” в регіональних засобах масової інформації, що, безумовно, сприятиме виробленню інтелектуального і соціального капіталу регіональної управлінської еліти.

Найгостріші соціально-економічні проблеми регіону необхідно вирішувати, виходячи зі стратегічних цілей регіонального розвитку. Доба знань і освітнє суспільство по-новому ставлять ці проблеми. Відповідно, у діяльності органів регіонального управління мають напрацьовуватися нові підходи і пріоритети, а значить, повинні ефективно використовуватися нові знання й розуміння, які можливо одержувати лише у процесі постійного навчання всіх, хто не хоче залишитися в минулому столітті.

Соціоприродна еволюція повинна розумітися не просто як керована, а як спрямовувана людиною, яка володіє новітніми знаннями та використовує їх на загальне благо. Сценарій інтелектономіки як стратегічного плану розвитку регіону передбачає саме такий підхід.

*С.В. ТЮТЮННИКОВА, Т.І. КІМ*

## **ОСНОВНІ ПІДХОДИ ДО СКОРОЧЕННЯ БЕЗРОБІТТЯ В РЕГІОНІ**

Подолання масового та довгострокового безробіття – найважливіше завдання державної політики зайнятості на найближчу перспективу. Скорочення безробіття – невід’ємна частина регіональної програми соціально-економічного розвитку регіону. Дієвість та ефективність таких програм щодо скорочення кількості незайнятого населення та покращення структури та якості зайнятості пов’язано з урахуванням специфіки регіону, яка полягає в наявності ресурсного потенціалу, його кількісних та якісних характеристиках, що склалися у процесі ринкової трансформації, а також у можливостях створення умов для раціонального їх використання в теперішній час та в майбутньому. Тобто регіональному плануванню зайнятості повинен передувати всебічний, у тому числі історичний аналіз наявного ресурсного потенціалу регіону та причин, що визначали специфіку формування цих ресурсів. Базовим є аналіз природного, індустриального, виробничого та культурно-інтелектуального (наукового, освітнього, культурного) потенціалу. За цими критеріями усі регіони України поді-

ляються на індустріальні центри, сільськогосподарські, індустріально-аграрні, індустріально-інтелектуальні, природно-, історично- та культурно-рекреаційні області.

Розглянемо історичні умови динаміки трудових ресурсів Харкова, що є типовими для індустріально розвинених регіонів України. Як науковий, освітній та промисловий центр Харків був сформований за часів командно-адміністративної системи. Могутня індустріальна база, яка була пов'язана з численними постачальниками сировини та споживачами продукції в колишньому СРСР та країнах соціалістичного табору, забезпечувала величезний обсяг виробництва та постачання промислової продукції. Як лідер вітчизняного машинобудування Харків мав значну кількість підприємств, що випускали трактори, двигуни, турбіни для електростанцій, промислові станки та обладнання, а також окремі складники та запасні частини для різноманітних машин та устаткування. За десять років ринкової трансформації, яка супроводжувалася глибокими та тривалими кризовими явищами в економіці та суспільстві, відбулося дуже значне скорочення виробництва провідних промислових підприємств міста. Такий спад промислового виробництва спричинив поширення вивільнення працівників (з 4,8 у 1996 р. до 60,2 тис. осіб на початок 2001 р.) та прихованого безробіття. На початок 2001 р. рівень офіційно зареєстрованого безробіття становив 3,6 %, за даними Держкомстату за методом Міжнародної організації праці, у 1999 р. він становив 12,6 %.

Занепад охопив такі провідні й важливі галузі, які визначають розвиток не лише регіону, але й держави: літакобудування, виробництво частин космічного обладнання, створення новітніх технологій у напівпровідниковій промисловості, виробництві точної апаратури, медичних препаратів тощо. Усе це за радянських часів забезпечувалось планомірним розвитком наукової сфери, освіти та системи підготовки висококваліфікованих кадрів, яка, поряд з виробничою сферою, визначала провідні позиції Харкова. Та в часи становлення ринкових відносин ця сфера втратила свій колишній потенціал, значна частина кваліфікованих кадрів вимушена була шукати собі пристосування в інших галузях господарської діяльності, і навіть інших країнах світу. Кількість висококваліфікованих працівників (докторів та кандидатів наук), що виконували науково-технічні роботи, постійно зменшувалась, і у 2000 р. вона становила 120,8 тис. осіб, або 67,2 % від кількості в 1995 р.

Масове вивільнення працівників державних підприємств відбулося в 1992 р., тоді ж було утворено й державну службу зайнятості, головним завданням якої була фінансова підтримка тимчасово вивільнених, значною мірою, за рахунок тих самих підприємств, що проводили скорочення кадрів.

Подальший розвиток подій у сфері зайнятості визначався встановленням нового економічного укладу. На ньому позначилися очікування керівництва великих підприємств колишньої державної, а нині акціонерної власності, сприйняття їх працівниками нових умов реалізації трудового потенціалу та готовність до них. Виходячи з нинішнього стану та провідних тенденцій соціального розвитку, треба зазначити, що державою не були створені відповідні умови адаптації до нового системного утворення, що полягають у зміцненні системи соціального захисту, поширенні її діяльності та підвищенні рівня соціальної захищеності населення, що потребує на неї. Причиною такого явища є зниження ступеня державного регулювання цієї сфери, невиправдане послаблення ролі держави як гаранта соціальної безпеки у зв'язку з невизначеністю пріоритетів соціальної стабілізації.

Погіршення фінансового стану державних та акціонерних підприємств, а також очікування керівництвом можливих позитивних змін у державному регулюванні та стабілізації умов господарювання спричинили припинення масового вивільнення робітників, започаткувавши поширення прихованого безробіття, що на сьогодні складає понад 40 % економічно активного населення.

Очікування робітників щодо поліпшення умов праці також є вагомим фактором формування прихованого безробіття. Але населення, аби вижити, вживає різних заходів щодо пошуку оплачуваної зайнятості або додаткового доходу. Так, поширеними формами додаткової зайнятості є присадибне господарство, робота за сумісництвом, неповна та нетрадиційна форми зайнятості в офіційному секторі та різні її форми в тіньовій економіці, а також самозайнятість, як офіційна та напівофіційна (із прихованим прибутком), так і незареєстрована, у тому числі незаконна.

Таким чином, стабілізація зайнятості за перше десятиліття, що проходила в умовах переважно монетарної економічної політики, відбулася саме за рахунок скорочення зайнятості та зниження її ефективності в реальному секторі економіки, перш за все – у державних підприємствах, та поширення безробіття, головним чином, прихованого, а також за рахунок падіння рівня та якості життя більшої частини населення, що спричинено як зниженням реального рівня заробітної плати та соціальних трансфертів, так і неадекватним розвитком нових форм доходів – від підприємницької діяльності, приватної власності та ін. Найважливіший негативний наслідок вищесокреслених явищ полягає в загальному зниженні трудового потенціалу як країни в цілому, так і окремих її регіонів, що вимагає у найближчому майбутньому рішучих дій щодо створення умов його відновлення. Однак у цілому процеси адаптації до нових умов господарювання та нових форм власності можна вважати завершеними. Найбільш показовим для такого твердження є прагнення населення до ефективної реаліза-



ції свого трудового потенціалу, зокрема, пожвавлення зусиль у пошуку роботи та одержанні відповідного рівня освіти та кваліфікації, а також зростання підприємницької активності. Населення починає розуміти реальність самозайнятості, навіть за нинішніх умов, що визначаються недосконалістю ринкових інститутів. Це надає підстави сподіватися на подальше пожвавлення сфери малого та середнього бізнесу як основного джерела поширення зайнятості населення України.

Але наявні позитивні тенденції соціально-економічного розвитку в регіоні усе ще мало позначаються на стані ринку праці – залишається високим рівень безробіття та малими темпами зростає зайнятість. Окрім загальноукраїнських причин такого становища, слід назвати специфічні: недостатню активність інвестиційної діяльності, відсутність ефективної системи маркетингу ринку праці, недосконалість інформаційного забезпечення незайнятого населення, невідповідність систем надання освітніх послуг та перепідготовки і підвищення кваліфікації до потреб ринку праці тощо.

Серед провідних негативних явищ, які створюють перешкоди ефективній зайнятості, велику проблему складає відсутність формальної системи розподілу випускників навчальних закладів (подібно системі, яка існувала за часів СРСР). Вона, окрім гарантованої зайнятості для молодих робітників та гарантованого забезпечення підприємств спеціалістами, передбачала також відповідальність обох сторін між собою та перед державою, що сприяло закріпленню кадрів, їх подальшому розвитку, надбанню досвіду та галузевих навичок. Нинішня система неформального розподілу спричиняє взаємну безвідповідальність спеціалістів та керівництва підприємств усіх форм власності і тому зумовлює такі негативні наслідки, як невизначеність або відсутність гарантованої первинної зайнятості та ризик втрати кваліфікації спеціаліста, плинність кадрів, а в цілому, замість спеціалізації та розвитку, призводить до погіршення або втрати згодом трудового потенціалу. Програма скорочення безробіття серед випускників навчальних закладів повинна базуватися на поширенні договірних взаємовідносин між закладами освіти та підприємствами, закріпленні взаємозацікавленості в ефективній зайнятості, розвитку системи виробничої практики, стажування та започаткування системи внутрішньофірмового навчання.

*І.М. АБРАМОВА, С.Л. МАЦЕДОНСЬКИЙ*

## **МЕТОДИ І КРИТЕРІЇ ОЦІНКИ ІНВЕСТИЦІЙНИХ РІШЕНЬ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ**

Будь-яке замовлення отримане підприємством, стимулює його економічну активність. Тому різного роду витрати проєкту – це мобілізація ак-

тивності інших підприємств регіону. Таким чином, витрати одного підприємства являють собою не що інше, як стабільні інвестиції в розвиток інших підприємств (чи навіть галузей), якщо вони спрямовані на підприємства регіону. Це відповідає відомим макроекономічним законам: щоб забезпечити економічне зростання, необхідно стимулювати витрати всіх суб'єктів підприємницької діяльності (домашніх господарств, підприємницьких фірм, інститутів держави).

Таким чином, сумарний обсяг витрат проекту – це сумарний обсяг нових інвестицій (у невеликих розмірах, але стійких і на тривалий час) для інших підприємств. Цей кумулятивний чи сукупний ефект від первинного інвестування в рамках спеціального режиму інвестиційної діяльності (СПІД) на території м. Харкова покликані оцінити критерії третьої групи.

Ця група містить спеціальні критерії – інтегральні оцінки бізнес-плану, суть яких полягає в тому, що реалізація інвестиційного проекту має як прямий, так і непрямий (опосередкований) ефект.

У спеціальній літературі опосередковані ефекти називають мультиплікатором і акселератором. При цьому мультиплікатор визначають як множник нарощення сукупних інвестицій за рахунок первісних інвестицій, що спричинили інвестування в суміжних підприємствах [2, с. 210].

Акселератором є збільшення сукупного попиту, що зумовлює (інвестує) виробництво товарів широкого вжитку. Доходи від інвестування одержують працівники (підприємств первісної та вторинної інвестицій, у тому числі й бюджетної сфери за рахунок сплати податків) і власники інвестицій [1, с. 32].

Між акселератором і мультиплікатором існує зв'язок: дія акселератора переходить у дію мультиплікатора; дія мультиплікатора акумулюється в річному прирості ВВП, що ініціює акселерацію в новому виробничому році [1, с. 33].

Для комплексної (прямої та опосередкованої) оцінки впливу конкретного інвестиційного проекту на розвиток регіону авторами пропонується й обґрунтовується наступна методика, яка оцінює сукупний вплив проекту на соціально-економічний розвиток регіону.

Логіка авторів наступна: якщо аналіз приватних показників потрібен для виявлення переваг і вузьких місць проекту, то для того, щоб зробити висновки про проект у цілому й оцінити його соціально-економічну значущість, доцільно використовувати сукупність інтегральних показників (як абсолютних, так і відносних).

Інтегральні оцінки значущості використовуються у таких випадках, коли необхідно зробити оцінки альтернативних проектів і вибрати з їхнього кола оптимальний; порівняти території пріоритетного розвитку (ТПР) і вільні економічні зони (ВЕЗ) між собою; оцінити комплексний вплив ВЕЗ і ТПР в Україні на розвиток вітчизняної економіки.

Показником, що оцінює сукупний абсолютний вплив, є абсолютний приріст ВВП регіону чи держави ( $\Delta A$ ), що обчислюється за формулою

$$\Delta A = \sum_i D_i + \sum_i k G_i + \sum_i N_i, \quad (1)$$

де  $D_i$  – доходи підприємства за  $i$ -й період, млн грн;

$k$  – коефіцієнт, що враховує мультиплікативний ефект інвестиційного проекту на розвиток регіону (держави), од.;

$G_i$  – витрати підприємства, що зумовлюють доходи інших підприємств у регіоні в періоді, млн грн;

$N_i$  – податки підприємства в періоді, млн грн.

Мультиплікативний ефект для конкретного проекту, що стосується певного виду економічної діяльності (має певну галузеву приналежність), пропонується розраховувати як величину, зворотню ступеню переробки продукції (робіт, послуг), яка є товаром за проектом, обчисленим у частках одиниці. Ступінь переробки визначається часткою знову створеної вартості (вартості, доданої обробкою, додаткової вартості) у собівартості виготовленої продукції. Якщо виходити з вимоги про достатність ступеня переробки (0,50 і вище), визначеної Законом України “Про єдиний митний тариф”, то коефіцієнт  $k$  не перевищить 2,0.

Для функціонування спеціального інвестиційного режиму на території міста Харкова законодавчо ступінь переробки не регламентується, але інтерес до цього критерію виявляється як на регіональному рівні, у тому числі з боку органу управління СРІД під час ухвалення рішення про надання пільгового статусу, так і на національному рівні – з боку Кабінету Міністрів України.

Залежно від змісту проекту і його впливу на рівень соціально-економічного розвитку м. Харкова (імпортозаміщення, робочі місця, ступінь монополізації ринку й ін.) прийнятним можна вважати ступінь переробки 0,33 і вище.

У цьому випадку коефіцієнт  $k$  не перевищить 3,0. Таким чином, значення мультиплікатора для умов СРІД та ТПР у м. Харкові знаходиться в межах 2,0 – 3,0. Така величина мультиплікативного ефекту підтверджується теоретичними припущеннями про величину мультиплікатора в межах 2 – 3 і вище [1, с. 31].

Логіка дії амортизатора така: що ближчий до нуля ступінь переробки, то менше створено додаткової вартості, більше витрат (вторинних інвестицій) у суміжні виробництва, більша величина мультиплікатора.

Якщо ступінь переробки прагне до одиниці, то додаткова вартість прагне до собівартості, а мультиплікатор – до одиниці. У цьому випадку мультиплікативний ефект мінімальний і ледь перевищує одиницю.

Галуззю застосування показника абсолютного приросту ВВП може бути порівняння проектів між собою за розміром загального впливу на рівень розвитку регіону і країни, визначення сумарного впливу підприємств, що працюють в умовах спеціального пільгового інвестиційного режиму.

Сферою застосування відносних (агрегованих) критеріїв є ранжирування проектів під час вибору найбільш прийняттого з них чи визначення лідерів за темпами реалізації в умовах СРІД у м. Харкові.

Відносний приріст ВВП ( $k$ ) характеризує приріст ВВП у регіоні (державі) і визначається за формулою

$$kA = \frac{\Delta A}{A_0}, \quad (2)$$

де  $A$  – амортизаційні відрахування;

$A_0$  – величина ВВП у базовому році.

Ефективність вкладень інвестиційного капіталу характеризує відношення чистих коштів (доходів) проекту (балансу готівки) до інвестиційних вкладень і дозволяє оцінити норму генерації інвестиційним капіталом нового капіталу (доходу).

Ефективність вкладень за чистим прибутком дозволяє оцінити норму генерації нового чистого капіталу (прибутку) вихідним інвестиційним капіталом.

$$Kip = \frac{P + A}{In}, \quad (3)$$

де  $P$  – сумарний прибуток проекту;

$In$  – обсяг інвестиційних вкладень.

Ефективність вкладень за доходами характеризує ступінь генерації первісними вкладеннями сукупного продукту підприємства. Для сукупності проектів – дозволяє оцінити вплив інвестиційних проектів на зміну ВВП регіону.

$$Kid = \frac{D}{In}, \quad (4)$$

де  $D$  – сумарні доходи проекту, млн грн.

Інвестиційний коефіцієнт розвитку регіону  $Kr$  показує ступінь інвестування економіки регіону вкладеннями іншого проекту.

$$Kr = \frac{kG}{In}, \quad (5)$$

де  $k$  – коефіцієнт внутрішніх вкладень ( $k \in [0; 1]$ ) – частка витрат підприємства в регіоні (в Україні);

$G$  – сумарні витрати проекту, млн грн.

Коефіцієнт ефективності залучення капіталу через надання пільг ( $K_{nk}$ ) призначений для оцінки привабливості умов СРІД потенційними інвесторами.

$$K_{nk} = \frac{In}{L}, \quad (6)$$

де  $L$  – сума пільг, млн грн.

Невелика величина цього показника для деяких проектів зовсім не означає похибки з боку держави. Це саме той випадок, коли підприємницькі здібності ділових людей дозволили їм знайти дуже привабливу для бізнесу нішу (діяльність у ній дозволяє одержати багато прибутку; на неї поширюються пільги з оподаткування), але мобілізувати ці здібності на пошук ніші та ініціювати вкладення капіталу можна було лише за допомогою пільг. За їхньої відсутності малоімовірно очікувати якоїсь інвестиційної активності за умов, що існують в Україні.

Логіка міркувань авторів у процесі обґрунтування запропонованої методики була наступною. Реальний світ багатовимірний, і одним показником не можна об'єктивно оцінити процеси, що відбуваються. Доцільно користуватися їхньою певною сукувністю, що дозволить розкрити логіку розвитку подій, зрозуміти, чому вони розвиваються певним чином.

З цієї метою запропоновано наступний спосіб розгляду взаємозв'язків викладених інтегральних показників. Очікуване збільшення абсолютного значення ВВП (регіону чи держави) складає  $\Delta A$ , відносне збільшення ВВП –  $k$ .

Це збільшення виникло з наступної причини: залучений пільгами капітал з ефективністю залучення  $K_{nk}$  зумовив генерацію нового чистого капіталу в  $K_r$  разів більшого за інвестиції (який розглядається як потенціал для нових вкладень), і при цьому в процесі реалізації проекту було стимульовано розвиток економіки регіону в  $K_g$  разів більший, ніж первісні інвестиції.

Таким чином, підприємство, перш ніж здобути прибуток, має цілком визначені, цілеспрямовано конкретні витрати. Не буде цих витрат – не буде і доходів. Для кожного проекту в конкретних умовах ці витрати не можуть бути нижчі за цілком визначену суму: витрати, менші за потрібні, не дозволять розвинути ефективну діяльність, і вкладений капітал наприкінці складатиме чистий збиток (це пояснюється відомими економічними закономірностями).

Для держави (як величезного підприємства) пільги також варто розглядати як витрати, що породжують інвестиційні витрати і відповідні їм доходи. Це свого роду механізм управління розвитком: вводяться пільги – збільшується потік інвестицій, зменшуються пільги – знижується потік вкладень і приріст валового продукту.

Для стимулювання економічного розвитку необхідно забезпечити стабільно наявні стимули для вкладення капіталу і максимальну стабільність первісних умов, здатну знизити очікувані ризики.

#### Література:

1. Пономаренко В.С. Стратегічне управління підприємством. – Х.: Основа. – 1999. – 619 с.

2. Письмак В.П. Регіональні аспекти спеціального режиму інвестування: теорія, практика, проблеми і рішення. – Донецьк: Донеччина, 2000. – 255 с.

# СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПЕРЕТВОРЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

*А.П. ГОЛИКОВ, Ю.Г. ПРАВ*

## СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Одним із пріоритетних напрямків демократизації суспільства і побудови економіки на принципах ринкового регулювання є скасування низки положень централізму в управлінні національним господарством. Країни з традиційними демократичними засадами цю проблему вирішили для себе вже давно. Україна ж, що багато років знаходилася під владою адміністративно-командної системи, дотепер усе не може перейти до ефективної регіональної політики, хоча і має у своєму розпорядженні досвід її здійснення. У середині 50-х – на початку 60-х рр. ХХ ст., у часи діяльності відомого політика М.С. Хрущова, на території колишнього Радянського Союзу існували економіко-адміністративні райони на чолі з раднаргоспами, за допомогою яких здійснювалося регіональне планування й управління народним господарством. Однак зараз, у силу трансформації суспільно-політичного ладу, заміни планового механізму ведення господарства на ринкове, становище змінилося, і досвід раднаргоспів, за нинішніх соціально-економічних перетворень в Україні, мабуть, буде мало чим корисний.

Державна регіональна політика – це політика держави щодо політичного, соціального й економічного розвитку країни у просторовому (регіональному) аспекті, що віддзеркалює взаємини як між державою і регіонами, так і регіонів між собою. Поняття “державна регіональна політика” тісно пов’язане з визначенням сутності поняття “регіон”. У класичному розумінні під регіоном мають на увазі частину державної території із певними природно-кліматичними, економічними, етнокультурними, історичними та іншими особливостями. Регіон може в просторовому аспекті збігатися з територією адміністративно-територіальних утворень (областю, низовим адміністративним районом, містом) чи поєднувати їх воедино.

Головний спонукальний мотив і основна мета держави в регіональній політиці – зменшити розбіжність у рівні життя населення регіонів, забезпечити соціальну справедливість у територіальному аспекті.

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, прийнятої Радою Європи в 1985 р., регіональна політика будується в напрямку: збалансування соціально-економічного розвитку регіонів, поліпшення якості життя населення, ефективного управління природними ресурсами, раціонального використання земель, створення умов для міжрегіонального і міжнародного співробітництва.

Соціально-політичні цілі в регіональній політиці є визначальними, але при цьому вони поєднуються з економічними, екологічними, військово-стратегічними, зовнішньоекономічними. На жаль, на практиці на противагу шляхетній меті – забезпеченню соціальної справедливості в територіальному аспекті – виступає економічна неефективність: чим вище рівень витрат на допомогу відсталим регіонам, тим нижче загальнонаціональні економічні результати.

Світовий досвід вчить, що завдання держави в регіональній політиці полягає, по-перше, у забезпеченні відтворювальних процесів, по-друге, – у створенні ситуації зацікавленості регіонів у активній соціально-економічній діяльності. Останнє можливе на базі підвищення ролі регіонів в управлінні соціально-економічними процесами.

Відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування місцеві (у тому числі й регіональні) структури влади повинні мати своє майно, власні доходи, а також одержувати частину доходів із центрального бюджету. Органи регіонального і місцевого самовизначення відповідно до даної Хартії – це інститут з надання суспільних послуг, і їхні рішення в даній галузі можуть бути скасовані лише в судовому порядку.

Вищевказані положення, на нашу думку, надають регіонам та іншим адміністративним територіям таких можливостей: виступати гарантом кредитів і прав суб'єктів інвестиційної діяльності й захисту інвестицій, що здійснюються суб'єктами підприємницької діяльності закордонних країн під заставу комунальної власності; бути розпорядником коштів інноваційних структур, що залишаються в регіоні, з метою їх зосередження на найбільш актуальних проблемах структурної перебудови економіки; контролювати виконання умов договорів оренди державних підприємств і майна, купівлі та продажу об'єктів приватизації і вживати належних заходів; робити аудит, створювати наглядацькі ради й усувати з посад керівників, що не виконують контрактних умов функціонування підприємств; здійснювати управління державними пакетами акцій ліквідних підприємств.

Для стимулювання економічної активності регіонів доцільно розглянути можливість надання їм та їхнім територіальним одиницям статусу юридичної особи, здатної вести ефективну виробничо-господарську діяльність на базі місцевого бюджету.



Світова практика свідчить, що місцеві бюджети корелюються з часткою ВВП, яку створює регіон у масштабах країни, і складають від 3,5 (Румунія) до 19,9 % (Данія). У більшості країн вони складають 10 % цієї частки. Мабуть, доцільно законодавчо закріпити і в Україні за регіонами розмір місцевого бюджету залежно від ВВП, який вони створюють. Це також стосується й податкової політики. У більшості закордонних країн податки поділяються на місцеві та державні, їхнє співвідношення в різних країнах різне. В Угорщині місцеві податки складають 9 % від загальних, у Румунії – 10, у Чехії – 14, у Естонії – 12. Основну частину їх складають податки на дохід – 50 %, податки на власність – 11, інші – 39.

Важливим питанням у державній регіональній політиці є транскордонне співробітництво на базі єврорегіонів. Створення єврорегіонів та їх функціонування не змінює кордони, а робить їх прозорими, поступово знищує економічні та політичні бар'єри для інновацій; активізує ініціативи суб'єктів на локальному рівні, що сприяє також і політичній інтеграції. Ця форма співробітництва може здійснюватися в контексті реалізації регіональної політики двох-трьох держав зі збільшенням кількості реальних суб'єктів співробітництва.

**Н.М. БАГАЦЬКА**

## **ПЕРСПЕКТИВИ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ТА РОЗВИТОК МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН**

В умовах переходу економіки України на ринкові засади надзвичайно гостро постає проблема фінансового забезпечення розвитку регіонів.

Регіон виконує специфічні економіко-виробничі функції, яких не можуть здійснювати інші структурні рівні. На регіони покладено реалізацію програми зайнятості місцевого населення, поліпшення виробничої інфраструктури. Вони також повинні приймати рішення, пов'язані з розвитком соціальної бази, системи охорони здоров'я, освіти тощо.

Самоврядування регіону реальне лише тоді, коли воно має можливість стабільно фінансувати свою діяльність з місцевого бюджету.

Місцеві бюджети – визначальна ланка місцевих фінансів. У них зосереджено понад 80 % усіх фінансових ресурсів, що перебувають у розпорядженні місцевого самоврядування. Водночас місцеві бюджети – важливий і складний елемент бюджетної системи кожної держави. Питання їх побудови, ефективного використання у фінансовому механізмі держави завжди привертають увагу науковців і фінансистів.

На наш погляд, при дослідженні проблеми місцевих бюджетів їх треба розглядати у двох аспектах.

По-перше, як організаційну форму мобілізації частини фінансових ресурсів у розпорядження місцевих органів самоврядування.

По-друге, як систему фінансових відносин, що складаються між місцевими та державним бюджетам, а також усередині сукупності місцевих бюджетів.

Перший крок у цьому напрямку зроблено при прийнятті Закону України "Про Державний бюджет України на 2001 рік" (далі – Закон про Держбюджет), у якому чітко окреслено рівень соціальних послуг на душу населення в межах усієї території України [1]. Відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [2], цей рівень має послуговувати основою в розрахунку мінімального бюджету адміністративно-територіальної одиниці, а також основою методики розрахунку нормативу бюджетної забезпеченості на одного мешканця. Без такого визначення спроба запровадження нової системи фінансового вирівнювання у повній відповідності до чинного законодавства майже неможлива.

Для реалізації затверджених Законом про Держбюджет норм бюджетних ресурси місцевих бюджетів на 2001 р., порівняно з бюджетом на 2000 р., було збільшено на 5,5 млрд грн – до 17 млрд грн.

У бюджеті на 2001 р. було врегульовано найболючіше питання місцевих бюджетів – забезпечення бюджетними ресурсами видатків із фінансування пільг і субсидій населенню з оплати енергоресурсів та житлово-комунальних послуг. На ці заходи передбачено спрямувати понад 3,1 млрд грн, що в 2,2 раза більше від рівня 2000 р.

Законом про Держбюджет вводяться норми, що спрямовані на економічне витрачання бюджетних ресурсів на оплату енергоносіїв, забезпечення їх економічного споживання. У ст. 48 цього Закону записано, що ради всіх рівнів, затверджуючи відповідні бюджети, мають забезпечити в повному обсязі потребу в асигнуваннях на проведення розрахунків за електричну, теплову енергію та природний газ, які споживаються бюджетними установами та організаціями, не допускаючи будь-якого прострочення заборгованості із зазначених послуг. У межах бюджетних ресурсів вводиться лімітування споживання енергоносіїв у фізичних обсягах за кожною бюджетною установою та організацією.

Однак передбачена законодавством система визначення обсягів фінансування з місцевих бюджетів соціально-культурних програм та інших заходів лише через прямий розрахунок за кожним типом установ на основі мережі, штатів і контингентів отримувачів бюджетних коштів не задовольняє нагальної потреби в реформуванні бюджетних повноважень, бо вона є непрозорою, непередбачуваною і не стимулює місцеві органи влади до збільшення доходів та економії видатків.

Ці та інші питання бюджетної реформи набули подальшого розвитку з прийняттям нового Бюджетного кодексу України (далі – Кодекс) [3]. По-

ляризація думок та жваве й зацікавлене обговорення цього документа свідчить як про небайдужість до нього достатньо широких кіл громадськості, так і про те, що він опинився на перетині інтересів політичних сил та регіональних еліт.

Тсоретично Кодекс можна для зручності поділити на кілька частин: перша регулює всі стадії бюджетного процесу, що є спільними для державного та місцевих бюджетів; друга унормовує специфічні питання, пов'язані з особливостями формування та виконання державного і місцевих бюджетів; третя закладає підвалини нової системи міжбюджетних відносин в Україні. Заключна частина Кодексу встановлює відповідальність за здійснені бюджетні правопорушення. Модель міжбюджетних відносин, окреслена в Кодексі, передбачає фіскальне розмежування бюджетів міст республіканського та обласного значення, а також бюджетів районів. Згідно з Кодексом ці бюджети матимуть незалежні відносини з державним бюджетом, а обласні бюджети більше не будуть формально пов'язані з бюджетами міст та районів. Такого типу модель реалізовано і в інших унітарних державах, наприклад у Польщі та Великобританії. Та де б не відбувалася реформа міжбюджетних відносин – у Латвії чи Польщі, Мексиці або Чехії – і політики, і розробники реформи повинні, передусім, скласти відповідь на три ключові запитання:

– якими повноваженнями наділено органи державної влади і органи місцевого самоврядування;

– яку дохідну базу підвести під виконання цих повноважень і як зацікавити місцеві органи влади у нарощуванні цих доходів;

– якщо доходів відповідного бюджету не вистачає для реалізації повноважень або ж, навпаки, вони значно перевищують потребу у видатках, то за якими алгоритмами держава врегулює ці “фіскальні розриви”? Якщо вона прагне “вирівняти” місцеві бюджети, то до якої межі?

Самс Кодекс складає відповідь на ці запитання, і відповідь ця систематизувала в собі перевірені зразки міжнародного досвіду та вимоги українських реалій.

У прикінцевих положеннях дано доручення Кабінетові Міністрів “протягом двох років на підставі цього Кодексу підготувати законопроект про врегулювання міжбюджетних відносин на рівні села, селища, міста районного значення та району”. Оптимально було б, щоб це врегулювання супроводжувалося принаймні початком реформування системи адміністративно-територіального устрою, результатом якого стало б укрупнення сільських бюджетів (на подобу польських гмін), а стосовно міст – остаточна ліквідація архаїстичного терміну “обласного чи районного значення”. У дохідній сфері найвагомішу роль повинні відіграти зміцнення інституту комунальної власності та запровадження податку на нерухомість. У вида-

тквий – початок переведення охорони здоров'я на страхову систему. І все це – на тлі загальнонаціонального всеобучу працівників фінансових органів, яким належить наповнювати нову систему реальним змістом.

Перші семінари під егідою Міністерства фінансів України пройшли вже в Харкові, Донецьку, Дніпропетровську, інших обласних і районних центрах. Потяг міжбюджетної реформи врешті-решт рушив з місця.

#### Література:

1. Закон України “Про Державний бюджет України на 2001 рік” // Урядовий кур’єр. – 2000. – № 243.
2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.
3. Бюджетний кодекс України // Урядовий кур’єр. – 2001. – № 131.
4. *Мойсєєнков В.* Роль місцевих органів самоврядування у формуванні та використанні місцевих бюджетів // Економіка України. – 1997. – № 7.

*Л.М. БЕСОВ*

### **ОБҐРУНТУВАННЯ НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНИХ ЗАСАД ОРГАНІЗАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ПЕРЕТВОРЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ**

Моделі управління всіма сферами суспільства, що склалися протягом історичного розвитку людства в кожній із країн, як відомо, формувалися під впливом внутрішніх і зовнішніх факторів. Кожна модель має свої відмінності, що можна пояснити особливостями розвитку і нагромадженням досвіду використання прав у кожній з країн відповідно до умов і специфіки суспільного життя її населення.

Саме цим необхідно пояснити прагнення до перетворень саме на рівні регіонального управління, бо перспектива соціально-економічного розвитку кожного з регіонів залежить від умов і специфіки їх розвитку. Тому потрібно чітко визначити, чим продиктовано необхідність в унітарній державі обирати шлях регіонального розвитку. У зв’язку з цим зауважимо, що сьогодні мають бути чітко визначені не лише напрямки й мета перетворення регіонального управління на користь соціально-економічного прогресу певної території України. Невідкладним є завдання усвідомлення державними службовцями самих визначень державної регіональної політики, регіонального управління й місцевого самоврядування. Усе це призведе до формування конкретних функцій суб’єктів управління регіональним розвитком, визначить конкретні обов’язки службовців усіх рівнів

– центру, місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування.

Питання стосовно напрацювання механізму перетворення регіонального управління не є новим. Законодавчі документи, а також вибірковий аналіз публікацій науковців показують, що усі вони прямо або опосередковано торкаються цієї проблеми [1 – 6]. Зasadничою основою в наукових публікаціях є законодавча база і нормативні акти України. Позитивним є те, що вже значно зменшилася кількість робіт тих авторів, які обстоюють необхідність копіювання і перенесення досвіду закордонних країн на терени української дійсності.

Виходячи з аналізу опублікованих джерел і законодавчих документів, можна дійти висновку, що невідкладної уваги потребує встановлення самого поняття організаційного механізму регіону. Його можна було б трактувати наступним чином: організаційний механізм управління регіональним розвитком має виявитися через координацію відносин (стосунків) центральних державних органів і підлеглих органів на місцях на основі Конституції України, а не шляхом ієрархічного підпорядкування останніх першим.

Зауважимо, що це положення торкається лише основних завдань сфер регіону, які гарантують захист конституційних прав громадян населеного пункту і регіону в цілому з його специфікою та потенційними можливостями. Воно (положення) не повинно стосуватися основних завдань державного управління соціально-економічним розвитком, котре здійснюється через відомства, що від імені держави координують дії відповідальних юридичних осіб на місцях. До них належать державні структури силових (оборони та безпеки), дипломатичних, фінансових, правових та деяких інших органів держави.

Такий методологічний підхід, навіть в умовах унітарної держави, повинен враховувати особливості й відмінності соціально-економічних, географічних, демографічних і, що надзвичайно важливо в умовах нестабільності суспільства, психологічних та деяких інших чинників. Якщо уважно вивчати іноземний досвід, на який ми часто посилаємося, то очевидно, що саме такий підхід сприяє не лише розвитку, а й єдності, згуртуванню нації. Останнє не варто відкидати, враховуючи історичний досвід, політичні реалії сьогодення Української держави і причини національних глобальних конфліктів у різних регіонах планети наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст.

У зв'язку з цим варто згадати і висловити своє ставлення до Декларації Президента України та Національної ради спілки регіональних лідерів від 27 вересня 1999 р. щодо вдосконалення державної регіональної політики. У ній зафіксовано основні стратегічні принципи підходу держави до регіонів, їх управління економікою. Не викликає ніяких заперечень те, що отримання якнайшвидше позитивних зрушень у показниках соціально-

економічного розвитку можливе лише за умови структурної перебудови управління використанням продуктивних сил у регіонах, розвитку міжрегіональних і міжгалузевих зв'язків. Таке управління вимагатиме не простих виконавців вказівок із Центру, а керівників, відповідальних перед Конституцією і населенням регіону за наслідки своїх дій і їхню оцінку з відповідними висновками. У таких умовах будь-який керівник виконавчих органів і місцевого самоврядування стає "прозорим". Висвітлюється здатність його бути лідером. Саме лідером, а не державним службовцем, що став, по суті, номенклатурним працівником.

Усе це можливе не просто за умови передачі максимальної кількості повноважень і управлінських функцій у сферах соціально-економічного зростання від держави до регіонів і місцевого самоврядування. Важливе встановлення дієвого контролю над сукупними суспільними витратами та наданням відповідних послуг, що мають загальнодержавне значення (правильно визначені пріоритети розвитку регіонів, серед яких величезне значення мають медичне обслуговування, освіта, особливо професійна, зайнятість населення, використання досягнень науково-технічного прогресу у розвитку продуктивних сил).

З аналізу стану справ (дані офіційної статистики і повідомлення засобів масової інформації) можна сказати, що прикладом для цього сьогодні є, в основному, діяльність місцевих органів виконавчої влади Сумської, Луганської, Львівської, Полтавської, Харківської областей і міста Києва та деяких інших областей. Тут обидві форми децентралізації – демократична й адміністративна – виявляють себе в концепції безпосередньої (прямої) демократії. За змістом це виявляється у прагненні поширення громадських консультацій, обговорення питань життя громад і населених пунктів, виставках, на яких відображено діяльність місцевих органів управління і самоврядування, соціологічних опитувань громадської думки і відповідної на них реакції, інтерв'ю засобам масової інформації тощо.

Згадане і є відображенням демократії, що сприяє, з одного боку, підвищенню відповідальності посадових осіб на місцевому рівні, з іншого – участі представників громадськості у прийнятті рішень місцевих органів і формуванню в населення "почуття господаря". Тобто спрацьовує людський фактор, про який ми повинні частіше згадувати і пам'ятати, що тільки він здатний і в керівників виконавчих органів, і в населення викликати стимул працювати з повною віддачею фізичних та інтелектуальних сил.

Відзначимо, що дієвість організаційного механізму регіонального управління в Україні доти не стане відчутною, доки не буде усунено деформованість управлінської вертикалі. Сьогодні вона є основною перешкодою на шляху до більш повної реалізації прав, економічних можливостей і відповідальності регіонів, що передбачено Конституцією України,

Законами України “Про місцеве самоврядування” і “Про місцеві державні адміністрації”. Є очевидним, що її (управлінську вертикаль) деформують політичні партії, які намагаються проводити свої інтереси в органах державної влади. Здеформованість триватиме до тих пір, поки державні інтереси, інтереси регіонів виражатимуть посадові особи, що поєднують функції державних службовців і політичних лідерів (члени уряду і перші особи регіональних владних структур).

Ретельне вивчення стану справ показує, що, на відміну від країн, на досвід яких ми посилаємося, розвиток представницької демократії в Україні супроводжується, переважно, заходами політичних партій, підтримкою проголошеного ними лідера, що заявляє про себе в період виборної кампанії. Тому ми спостерігаємо пгучне зародження таких партій і самовисунутих лідерів, невелику кількість їх членів і зменшення кількості прихильників. Виняток складає СДПУ(о), послідовність і результативність дій якої знаходять усе більшу підтримку серед місцевого населення, особливо тієї його частини, що належить до інтелектуального прошарку суспільства.

Незважаючи на наявність такої кількості політичних партій, ми не помічаємо, щоб серед їхніх лідерів і підприємців були ті, хто вклав би заощадження і сприяв прогресивним зрушенням у реформуванні економічної та соціальної сфер регіонів, будівництві й оновленні обладнання лікарень, загальноосвітніх шкіл, підтримки, а не знищення закладів культури тощо. Ті ж поодинокі приклади, про які повідомляють засоби масової інформації, не є ознакою динамічних змін і потрібного для українського суспільства розвитку тенденцій, що могли б значною мірою сприяти організаційним заходам перетворення регіонального управління на дієвий механізм прискореного подолання кризових явищ в українському суспільстві.

Отже, потрібна реальна децентралізація управління в державі – передача відповідних функцій від держави до регіонів і органів самоврядування. Вона повинна супроводжуватися наступними кроками.

*Перший крок.* Потрібно здійснити реальне значне скорочення урядового апарату і апарату адміністрації областей, міст і районів. Урядовий апарат, як і апарат інших державних структур, значно був би зменшений уведенням на місцях незалежних інспекторів (не в складі адміністративного апарату), що наділені правом звернення до суду, як інструмент контролю діяльності регіональних структур і органів місцевого самоврядування у дотриманні законів України.

*Другий крок.* Усунення від функцій управління на всіх рівнях державних службовців, які займаються політичною діяльністю, не маючи загальної професійної культури. Це є однією з причин загострення конфліктів (за-

мість розв'язання суперечностей між гілками виконавчої та представницької влади), корумпованості, незадоволення широких верств населення.

*Третій крок.* Організаційний механізм регіонального управління не може сьогодні ефективно функціонувати в інтересах держави з причин нездатності значної частини кадрів регіонального рівня надати можливість населенню відчутти подолання кризових явищ у соціально-економічній сфері. Це вимагає ротації та рекрутації службовців на всіх рівнях – у центрі й на місцях.

*Четвертий крок.* Потрібно знайти шляхи законодавчого забезпечення фінансування органів місцевого самоврядування, обмеження повноважень місцевих державних адміністрацій контрольними функціями і функціями посередництва у відносинах органів місцевого самоврядування та виконавчої влади і Президента України. Без прямого фінансування цих органів або знаходження джерел фінансування твердження про відпрацювання ефективного організаційного механізму перетворення регіонального управління залишатимуться лише побажаннями.

#### Література:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Юрінком, 1997.
2. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20 – 21.
3. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.
4. Державне управління в Україні: централізація та децентралізація / За ред. Н.Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 488 с.
5. Березінська Н. Децентралізація: поняття, види та доцільність її реалізації // Вісник УАДУ. – 1999. – Вип. 1. – С. 117 – 126.
6. Маловицька Н. Проблеми удосконалення законодавства про місцеве самоврядування // Зб. наук. праць Української Академії держ. управління при Президенті України. – К.: Вид-во УАДУ, 1999. – Вип. 2. – Ч. I. – С. 79 – 83.

**А.В. ВАЩЕНКО**

### **ПРИНЦИПОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ НА ЛІВОБЕРЕЖНІЙ УКРАЇНІ В ПОРЕФОРМЕННИЙ ПЕРІОД**

У сучасних умовах розбудови державного механізму України та становлення громадянського суспільства важливе значення має відпрацю-



вання основоположних, концептуальних засад, на яких має бути побудовано і структуровано систему органів влади. Поряд із запозиченням світового досвіду, варто звернутися й до історико-правових традицій, притаманних українському народові. Сформовані протягом століть вони мають етнокультурне підґрунтя і, з певною кореляцією та адаптацією до сучасних умов, найважливіші їх принципи можуть бути застосовані під час реформування системи органів державного управління в цілому і місцевого управління зокрема.

У цьому контексті, на наш погляд, на особливу увагу заслуговує реформаторський досвід у галузі управління в 1861 – 1917 рр. Російською імперією, під владою якої на цей час перебувала переважна частина українських територій. Незважаючи на основоположний принцип формування органів влади на місцях – уніфікацію управлінського механізму в межах імперії – уряд вважав за необхідне рахуватися із місцевими правовими звичаями. На рівні низових органів влади для представників селянського стану було збережено такі важливі принципи, як територіальне самоврядування, головними ознаками якого були виборність посадових осіб та колективне вирішення найважливіших питань.

Маніфест 19 лютого 1861 р. і подальші буржуазні перетворення започаткували новий етап у історії становлення державно-правового механізму імперії. Оснований на становому принципі державний механізм потребував докорінної перебудови. Перед самодержавством постало дуже складне завдання – прийняти до оновлюваного дому, за умови рівноправного членства, багатомільйонної маси різномірного за характером, рівнем розвитку, культурою, світоглядом, традиціями і звичаями та способом господарювання селянства. До реформи переважна більшість селян перебувала під вотчинною владою поміщиків, і держава мала до них опосередкований стосунок. А тепер, після вивільнення, уся відповідальність за них лягла на плечі держави, і ця ноша для самодержавства виявилася дуже важкою.

Розбудова системи управління селянським станом являла собою складний і багатогранний процес, який не набув певних завершених рис навіть на початок ХХ ст. Законодавці весь час перебували в пошуку найбільш оптимальних форм управління. Редакційні комісії, що розробляли проект реформи 1861 р., приділяли велику увагу пореформеному устрою системи управління селянами. У проекті розглядалися різні пропозиції: реформатори намагалися перенести на місцевий ґрунт історичний досвід розбудови системи управління Англії та Франції, а також вітчизняний – управління державними селянами, яке здійснювалося за реформою П. Д. Кисельова і базувалося на принципах самоврядування в громаді. У 1838 – 1839 рр. для управління державними селянами було створено сільські, волосні,

околичні та губернські правління із чітким розмежуванням функцій і обов'язків як між ними, так і для всіх посадових осіб, аж до писаря. Це був дуже важливий крок на шляху включення селянства до системи державного управління та звільнення його від влади звичаю, що могло стати передумовою для зрівняння селян з іншими станами.

Оскільки на Лівобережній Україні було близько 50 % державних селян, а також значним був відсоток селян-одноосібників та козаків, то в результаті цієї реформи багато селян отримали право на самоврядування в межах таких територіальних одиниць, як громада та волость (декілька громад). Така форма управління була звичною для населення, бо мала глибокі історичні корені.

Але творці реформи 1861 р. не знайшли доцільним повністю перенести на звільнених поміщицьких селян досвід управління державними селянами. Узагалі у справі звільнення селян навіть реформатори з ліберальними поглядами намагалися робити поступові, зважені кроки, що в майбутньому надало підстави для висновків про консервативний характер самої реформи. Так, незважаючи на те, що більшість дуже добре розуміла, що в нових господарських умовах община буде гальмом для подальшого розвитку, її було не лише збережено – вона отримала частину колишніх вотчинних функцій (питання опіки, виконання рекрутської повинності тощо). Державі община була необхідна як нижча фіскально-адміністративно-поліційна одиниця, а селяни на першому етапі зміни свого соціального статусу також були зацікавлені в збереженні общини, яка захищала їхні інтереси. Отже, збереження общини вбачалося об'єктивною необхідністю перехідного періоду, неодмінною умовою збереження станового принципу облаштування суспільства.

У результаті всю різномірну селянську масу Російської імперії було зведено в розряд селян-власників і підпорядковано системі органів, яка мала становий характер. У основу низової ланки управління було покладено принцип самоврядування в общині, що передбачало наявність господарських функцій. Управління формувалося за територіальним принципом.

Низовою ланкою було сільське самоврядування, що базувалося на одному або декількох сільських товариствах (общинах). Головною умовою при його формуванні було спільне володіння землею селян, що входили, до общини, тому в законодавстві підкреслювалось, що сільські товариства складаються із селян одного поміщика або декількох, але за умови користування спільними угіддями. Великі поселення могли поділятися на декілька товариств, а малі – об'єднуватися або приєднуватися до більших, за згоди останніх [4, § 2188 – 2189].

Розпорядчим органом у сільських товариствах було зібрання всіх домогосподарів та посадових осіб – сход. Селяни-власники, що викупили

свою землю, теж брали участь у сході, але не могли голосувати під час вирішення проблем, що виникали внаслідок тимчасовозобов'язаного стану селян. Брати участь у сходах мали право й селяни без землі та господарства, інші зацікавлені особи з тих, що були приписані до товариства, та не мешкали на його території, та інші – без права голосу [4, § 2191 – 2211].

До компетенції сходу було віднесено питання регулювання життєдіяльності сільських товариств. Велике значення мали, зокрема, такі питання: вибори сільських посадових осіб і виборних на волосний сход; випровадження та прийом до товариства; опікунські справи; сімейні розділи; складання скарг і прохань до вищестоящих органів; справи з військової повинності; усунення від участі в сході. Оскільки сільське товариство було господарською одиницею, то сход вирішував усі найважливіші справи господарського характеру, пов'язані з общинним землеволодінням: переділи землі або остаточний розподіл на ділянки, що переходили в постійне користування; розподіл мирських земель тощо [4, § 2193 – 2211].

Як нижча фіскальна одиниця сільський сход проводив розверстання податків між членами товариства та здійснював заходи зі стягнення недоїмок. Також сход мав право вирішувати питання про визначення сум на мирські витрати та їх використання [Там же]. Таким чином, було збережено принцип колективного вирішення найважливіших питань життєдіяльності сільського товариства.

Як видно, законодавці наділили сільський сход досить широкими повноваженнями, але на практиці всі найважливіші питання вирішувалися сільським правлінням, склад якого визначався частково законом, а частково місцевим звичаєм. До нього входили: сільський староста (обов'язково), мирський староста, сільський голова, бурмістр, збирачі податків, наглядачі хлібних магазинів, училищ, лікарень, лісні й польові сторожі тощо – зважаючи на необхідність та місцеві традиції. Усі ці посади були виборними, але не всі оплачуваними і привабливими для селян, і тому вони свідомо уникали їх.

Фактично всю владу в товаристві уособлював сільський староста, який обирався сходом на три роки. Він не лише скликав сход, а й вирішував, які питання на ньому будуть розглядатися. На старосту покладалася ціла низка важливих обов'язків: виконання рішень сходу та вищестоящих органів, контролю за відбуванням повинностей та сплатою податків, а також усі господарські справи товариства. Сільський староста завідував громадськими грошима й усім мирським господарством. До його обов'язків входило широке коло питань поліцейного характеру. У рамках адміністративного нагляду, сільський староста мав право карати селян штрафом (до 1 руб.), ув'язненням (до 2-х діб) або залученням до суспільних робіт [4, § 2211 – 2219].

Другою ланкою селянського самоврядування було волосне управління, яке складалось із сходу (по одному виборному від десяти господарів усієї волості) та посадових осіб (сільських і волосних). Волость як територіально-адміністративна одиниця була відома ще за часів розбудови Російської централізованої держави, а з 1797 р., з наданням волості поліційних та судових функцій, вона була введена для управління державними та удільними селянами [3]. Волості склалися з декількох сільських товариств, кількість ревізьких душ у яких коливалася від 300 до 2000, а відстань від волосного центру до окраїн не мала перевищувати 12 верст [4, § 2133 – 2140]. Волость була селянською, тобто мала становий характер, що унеможливило її пряме включення до державної системи управління та судочинства. У цьому питанні російські законодавці не знайшли доцільним використати досвід французьких комун чи англо-американських приходів.

Волость являла собою досить складний організм, тому і функції її управління були більш обширними, хоча з основних питань дублювалися із сільським управлінням. Так, волосний сход вирішував питання, що стосувалися суспільного життя та господарських відносин сільських обивателів волості, призначав і контролював діяльність виборних посадових осіб волості. У його компетенції було обрання земських гласних від селян. На волосний сход було покладено фіскальні функції з призначення і розкладання мирських зборів і повинностей у межах волості. Селяни самостійно вирішували питання про створення волосних училищ, хлібозапасних магазинів, позиково-ощадних кас тощо і наглядали за їх діяльністю. Сход був уповноважений вирішувати справи про опікунство та попечительство, а також контролювати діяльність призначених для цього осіб. Підлягали вирішенню сходом і питання, пов'язані з відбуванням селянами військової повинності [4, § 2151 – 2161].

Головував на сході волосний старшина. Він обирався сходом на три роки і уособлював волосну владу. На відміну від сільського старости, посада волосного старшини була більш престижною, бо мала низку переваг: вони завжди отримували жалування, звільнялися на час служби від тілесних покарань та військової повинності тощо [4, § 2235 – 2236].

Його компетенція поширювалася на волость та її жителів, але лише селянського стану. Старшина складав і пропонував на вирішення сходу список справ, а також скликав і розпускав волосний сход, і в цьому питанні до 1889 р. (до запровадження інституту земських дільничних начальників) він мав певну самостійність. На нього також було покладено фіскальні функції, опікунські справи та контроль за мирськими грошима і майном. Також волосний старшина був відповідальний за стан доріг, мостів, дамб та інших споруд на території волості. Як голова волосної адміністрації, старшина здійснював нагляд за всіма посадовими особами волос-

ті, як виборними, так і призначуваними, а також стежив за виконанням вироків волосного суду. Він же завідував видачею селянам паспортів і різних довідок, яких з часом ставало все більше (на тимчасове відлучення, на перехід до іншого товариства і т. ін.). Саме до нього надходило безліч вимог від різних органів про надання інформації про стан справ у волості [4, § 2162 – 2168]. Величезну роль у волосному правлінні відігравав і писар, про що свідчать багато дослідників і сучасників [1 – 3]. Таким чином, під безпосереднім контролем старшини перебували всі питання суспільного життя селян волості.

Дуже обширними і відповідальними були старшинські повноваження поліційного характеру. Саме старшина за вказівками місцевої поліції та вищестоящих органів оголошував постанови та накази уряду і мав стежити за їх виконанням. Старшина був гарантом безпеки майна і особи у волості, а також мав стежити за дотриманням порядку у суспільних місцях. Він мав інформувати поліцію про всі випадки правопорушень у волості, запобігати та класти край злочинам і, за можливість, затримувати злочинців, або ж проводити попереднє слідство і зберігати докази, затримувати бродяг і дезертирів тощо [4, § 2162 – 2168].

У разі невиконання селянами його законних вимог та в разі порушень старшина міг накладати ті ж покарання, що і сільський староста. Сам волосний старшина мав виконувати всі законні вимоги повітового та губерньського начальства.

Виконавчим органом, який разом із старшиною керував справами волості, було волосне правління, що складалось із сільських старост та волосних посадових осіб. Правління виконувало частину постанов сходу, вирішувало питання про прийняття на службу та звільнення найманих посадових осіб волості. Але у більшості випадків старшина лише радився із правлінням, а остаточні рішення виносив сам [4, § 2143 – 2150].

Органи селянського самоврядування включалися до загальнодержавної системи управління через вищестоящі органи повіту та губернії. Однак це включення, зважаючи на їх становий характер, було досить опосередкованим, та й система державного управління перебувала на стадії реформування. Саме губерньське та повітове управління у пореформений період зазнало найбільших трансформацій. На цьому рівні найвиразніше проявилось змагання між прихильниками та противниками станового принципу побудови суспільства. У результаті безпосередній контроль над органами селянського самоврядування здійснювали спочатку мирові посередники та їх з'їзди, потім, із 1874 р., у більшості регіонів імперії цей інститут було замінено на колегіальні органи – повітові в селянських справах присутствія, що охоплювали своєю владою повіт [1], а в 1889 р., за новою реформою, селянське самоврядування перейшло під контроль

земських дільничних начальників, які мали адміністративні та судові повноваження і поширювали їх на декілька волостей, що об'єднувались у дільницю.

Таке реформування органів управління на рівні повіту впливало на ступінь самостійності селянського самоврядування, але компетенція його, за адміністративною лінією, фактично лишалася незмінною, хоча в останні десятиліття XIX – на початку XX ст., внаслідок ускладнення суспільних і господарських відносин, вона значно розширилась і стала більш різноманітною.

Таким чином, при розбудові низових органів управління в перші по-реформені десятиліття було застосовано низку принципів: уніфікацію органів влади; становий характер системи управління; посилення адміністративної юстиції; санкціонування самоврядування; виборність селянських органів управління. Перші два були продиктовані подальшим формуванням управлінського механізму імперії, поступовістю у проведенні реформ та необхідністю контролю з боку держави за новоствореними органами. А два останні були зумовлені даниною уряду глибоким народним традиціям у галузі управління.

#### Література:

1. *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. – М., 1983. – 351с.
2. Записки земского начальника А. Новикова. – Спб, 1885. – 240 с.
3. О волостных писарях. Очерки крестьянского самоуправления Н. Астырева. – М., 1886. – 229 с.
4. Учреждение общественного управления сельских обывателей // СЗРИТ.– Т. II. – Ч. I. – Изд. 1876.

**О.М. ВЕРШИНІНА, В.Я. МИЩЕНКО**

### **СТРАТЕГІЯ, ЦІЛІ ТА ЗАВДАННЯ ВУЗІВСЬКОЇ НАУКИ В РОЗВИТКУ ІННОВАЦІЙНОГО МЕТОДУ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ**

Перед світовим співтовариством взагалі і Україною зокрема стоїть проблема, дійсні масштаби якої сьогодні серйозно ще не усвідомлюються. Йдеться про створення інноваційної теорії та практики соціального управління, формування управлінців нової генерації, здатних мислити і діяти в умовах кризового стану суспільства, приймати упереджувальні рішення, ефективно вирішувати завдання в будь-яких ситуаціях, що рані-

ше не зустрічалися. Справа в тому, що розрив між життям, що безперервно змінюється, та суб'єктом управління постійно поглиблюється, і цей факт незмінно супроводжується кризою управління і в цілому суспільної свідомості. Це стримує темпи соціального прогресу, породжує соціальні, політичні, економічні, духовні, біологічні кризи та техногенні катастрофи, здатні згубити життя в окремих регіонах або взагалі на планеті Земля. Світове співтовариство, як вважає наука, поки що не відповідає на загрозові виклики ХХІ ст. Але вибирати, рано чи пізно, доведеться: або життя в постійному очікуванні непередбачуваних катастроф, катаклізмів, потрясінь, або пошук шляхів збалансованого стійкого розвитку і в майбутньому гармонійного світу. Основний з таких шляхів – це інвестиції, головним чином, у сферу управління – освітні, інтелектуальні, інформаційні, фінансові та ін.

У ХХ ст., починаючи з творів Ф. Тейлора, Г. Форда, А. Файоля, Т. Емерсона, А. Маслоу та інших засновників “науки управління”, написано щодо цієї проблематики дуже багато. Управлінням займається широке коло фахівців: історики, соціологи, правознавці, політологи, економісти, психологи, кібернетики, системники, інформатики, математики та багато інших. І це не випадково, бо управління в життєдіяльності людей відіграє ключову та вирішальну роль.

Та в той же час ми твердо переконані, що через невміле і некомпетентне управління, а часом і просто через його відсутність, у житті відбувається багато неприємних, драматичних, а то й трагічних подій: виникають економічні кризи, війни і конфлікти, падає промислове і сільськогосподарське виробництво, усе більше розповсюджуються бідність і безробіття, зростають злочинність, корупція, наркоманія, суспільству загрожує розпад моральних цінностей.

Управління є суспільний інститут – воно формується людьми і здійснюється серед людей. У цьому його відмінність від об'єктивної регуляції (або саморегуляції) у космосі, земній природі, а також від технічної або технологічної регуляції, яка використовується людьми в механічних, фізичних, хімічних або біологічних системах. Тому використання в управлінні даних з таких галузей наукового знання, як кібернетика, математика, інформатика, синергетика та ін., вимагає внесення поправок на те, що все управління складається із взаємозв'язків і взаємодії людей – унікальних біосоціальних індивідів з усіма особистими думками, емоціями, почуттями, пристрастями та тілесними почуваннями.

Багато авторів пішли по шляху розкриття сутності управління через поняття діяльності, зводячи управління до роботи з підготовки та виконання управлінських рішень та проведення організаційно-управлінських заходів. За такої постановки питання основні проблеми управління фак-

тично залишаються поза увагою і дослідників, і самих управлінців. Тому не дивно, що таке управління ми мали протягом усього ХХ ст.: величезний апарат, задіяний у державній, суспільній, регіональній справі, навіть переважаний нею, а реальні результати управління – мізерні.

Сьогодні існує безліч авторських підходів до розуміння сутності соціального управління, його внутрішньої структури, що є плідним у дослідному плані, але недостатнє для складання системної методики, доступної для сприйняття на регіональному рівні, із поданням, до того ж, цілісної картини цього виду суспільних відносин – управління як особливої діяльності. Вони повинні бути показані в єдиній логіці – від цілепокладання до оцінки ефективності прийнятих рішень.

У країнах СНД, і в Україні зокрема, процес формальної “університизації” практично завершено. На сьогодні наші “університети” розпочинають вирішення основного свого завдання: реального перетворення самої суті “університизації”, котра полягає в забезпеченні виконання головної функції та призначення університетів – навчання, дослідження й виховання.

Дослід сотень років існування університетів показує, що їхня місія – послуговувати центрами загального прогресу і консолідації сил Розуму на планеті. Однак у кінці ХХ ст. спостерігалось значне звуження їхньої культурної та освітньої функцій. У нинішній час увагу вчених і педагогів провідних вищих шкіл світу знову повернуто в бік первісної функції університету – формування гармонійно освіченої особистості на базі гуманітаризації, гуманізації та фундаменталізації освіти. Причиною всьому є наступні обставини:

1. Людський соціум увійшов у нову фазу розвитку, і подальше просування шляхом пізнання неможливе без докорінного перегляду фундаментальних уявлень про світ і зміни методології, структури, технології та змісту освіти з урахуванням зміни стратегії розвитку;

2. Виникли глобальні проблеми людства: екологічні, енергетичні, економічні, а також різко загострилися соціальні, національні, міжетнічні та інші конфлікти;

3. Інструментальні можливості людського мислення досягли планетарних масштабів. Це сприяє позитивному вирішенню глобальних проблем. Проте є потреба реформування системи освіти для забезпечення формування нового суб'єкта історичної творчості як основи побудови нового гармонійного суспільства (регіону).

Світова наука в ході становлення ноосферного етапу свого розвитку зараз набуває нової глобальної ноогуманістичної функції, що полягає в забезпеченні виживання людства на принципах коеволюції з навколишнім природним середовищем. Саме ця функція детермінує процес гуманітаризації та наступної гуманізації самих науки та освіти, усвідомлення більші-



сто вчених людської природи науки, її тісного зв'язку із соціумом і культурою. Вона також сприяє усвідомленню та осмисленню феномена науки та університетської освіти як цілісного явища планетарного масштабу в єдності всіх її основоположних складових: природних і соціальних, історичних і теоретичних, індивідуальних і колективних, світоглядних і психологічних та низки інших. Усе разом узятє допомагає подолати парадигму, що походить від аналітичного етапу розвитку науки, яка виявляється, зокрема, в уявленні про виключно утилітарну (а не ціннісну) основу науки.

Таким чином, з'явилася можливість формувати новий суб'єкт історичної творчості як цілісну особистість, здатну загалний принцип творчої діяльності застосувати до будь-якої форми праці. Для цього необхідною буде змінити систему університетської освіти: від стратегії до структури, технології та змісту. Зміст освіти набуде характеру, ширшого за освітницький, тому що формує особистість, передбачаючи всебічну участь її в повсякденній живій справі. Усе це можливе лише за умов усвідомлення та осмислення нового космофізичного (енергоінформаційного) світогляду, більш глибокої фундаменталізації університетської освіти та неодмінного переходу гуманітаризації у процесі гуманізації.

*Є. Ф. ГЛУХАЧОВ*

## **ОБҐРУНТУВАННЯ ПРАВОВИХ ОСНОВ РЕФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

Адміністративна реформа, започаткована в Україні, має на меті істотне підвищення ефективності управління як країною в цілому, так і окремими її регіонами. Йдеться, передусім, про вдосконалення управлінської вертикалі, розмежування і збалансування повноважень і відповідальності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Важливою складовою адміністративних перетворень є реформування механізму регіонального управління. У свою чергу, цей процес потребує відповідного правового супроводження та забезпечення.

Слід зауважити, що на сьогодні вже існує певний пакет нормативно-правових актів, що регламентують процес управління регіонами в нашій державі. Правовий фундамент механізму регіонального управління в Україні становлять положення Конституції України, що стосуються системи органів виконавчої влади на місцях (розділ VI, ст. 118, 119); територіального устрою України (розділ IX); Автономної Республіки Крим (розділ X); основ місцевого самоврядування (розділ XI).

Конституційні положення про систему влади на регіональному та місцевому рівнях конкретизують та розвивають Закони України "Про місце-

всего самоврядування в Україні”, “Про місцеві державні адміністрації” та ін.; Укази Президента України “Про Концепцію державної регіональної політики”, “Про державну підтримку місцевого самоврядування в Україні”, “Про заходи щодо підвищення ефективної роботи і відповідальності територіальних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та забезпечення їх взаємодії з Радою міністрів Автономної Республіки Крим та місцевими державними адміністраціями”; Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації”, “Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій” тощо.

Вищезазначені та інші нормативно-правові акти визначають основні засади державної регіональної політики в Україні. Зокрема, вона базується на таких принципах:

– конституційності та законності, тобто механізм управління регіонами будується відповідно до Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України на засадах чіткого розподілу завдань, повноважень і відповідальності між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

– забезпечення унітарності України та цілісності її території, включаючи єдність економічного простору на всій території держави, її грошово-кредитної, податкової, митної, бюджетної систем;

– поєднання процесів централізації та децентралізації влади, гармонізації загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів;

– максимального наближення послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, до безпосередніх споживачів;

– диференційованості надання державної підтримки регіонам відповідно до умов, критеріїв та строків, визначених законодавством;

– стимулювання тісного співробітництва між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у розробленні та реалізації заходів щодо регіонального розвитку.

У той же час з метою подальшої оптимізації територіальної організації державної влади та місцевого самоврядування, підвищення ефективності механізму управління процесами розвитку регіонів потрібно законодавчо врегулювати цілу низку досить складних проблем.

Передусім, потребує законодавчого визначення поняття “region”, яке на сьогодні не має однозначного тлумачення. Здебільшого його ототожують з назвою найбільшої в Україні адміністративно-територіальної одиниці – області. Часто-густо поняття “region” визначають виходячи з якогось одного критерію – економічного, національно-культурного тощо.

На нашу думку, в основу правового визначення цього поняття слід покласти комплексний критерій, який би віддзеркалював географічну, еко-

номічну, національно-культурну та іншу спільність певної частини території країни. Ця спільність повинна бути оформлена адміністративно-територіально, що має дуже важливе значення для визначення територіальних меж повноважень відповідних регіональних органів державної влади та самоврядування.

Необхідно надати правового оформлення і поняттю “механізм управління регіонами”, перш за все, визначивши його суб’єктно-об’єктний склад. Визначальним елементом цього механізму є, на нашу думку, суб’єкти управління регіоном. Суб’єкти, які включено у правовідносини з приводу управління регіоном, складають кілька великих груп.

Першу групу становлять суб’єкти які діють на центральному, загальнодержавному рівні управління – це держава в цілому та її органи. Державу як суб’єкт управління регіонами уособлюють Президент України як глава держави, Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні, Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації.

Другу групу суб’єктів регіонального управління можна визначити, виходячи з кола суб’єктів місцевого самоврядування, оскільки, на нашу думку, регіональна правосуб’єктність у даному випадку є похідною від права місцевого самоврядування. До цієї групи слід включити, передусім, територіальні громади регіону, які мають гарантоване державою право та реальну здатність самостійно вирішувати питання місцевого значення і виступають як певні суб’єкти місцевого самоврядування. Це, у першу чергу, стосується територіальних громад міст республіканського та обласного значення, що справляють вирішальний вплив на соціально-економічний та культурний розвиток регіонів. Особливу роль у якості суб’єктів регіонального управління покликані відігравати районні та обласні ради, які, відповідно до Конституції України та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, представляють спільні інтереси територіальних громад. Необхідно також зауважити, що останнім часом постійно зростає активність різного роду добровільних об’єднань, громад та їхніх органів, таких, як Асоціація сільських, селищних і міських рад України, Українська асоціація місцевих і регіональних влад, Спілка лідерів місцевих і регіональних влад тощо, які намагаються вплинути на формування регіональної політики в Україні. Сукупно з іншими громадсько-політичними формуваннями (регіональними осередками політичних партій і блоків, профспілками, об’єднаннями, що представляють інтереси суб’єктів господарювання, різних прошарків населення тощо) ці об’єднання можна включити до третьої групи суб’єктів регіонального управління. Хоча, враховуючи ту обставину, що вони не мають владних

повноважень, їх, радше, можна зарахувати до груп так званого "тиску" на органи центральної регіональної влади або лобіювання в них своїх інтересів.

Слід наголосити на тому, що кожен суб'єкт регіонального управління має свою сферу діяльності, і в зв'язку з цим окреслюється відповідне коло владних повноважень, котрі мають набути чіткого законодавчого закріплення.

При цьому слід мати на увазі, що регіональний рівень управління має свою принципову особливість. Саме на регіональному рівні безпосередньо зустрічаються як загальнодержавні, так і місцеві інтереси, унаслідок чого в управлінні регіоном задіяно органи двох форм публічної влади.

У зв'язку з цим назріла потреба внесення змін і доповнень у закони, що на сьогодні визначають правовий статус місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Зокрема, треба закріпити принцип рівноправності й партнерства суб'єктів перших двох груп у питаннях управління регіоном. Далі, потрібно чітко розподілити повноваження між центральними і регіональними органами державної виконавчої влади. Наприклад, за міністерствами повинні залишатися стратегічні напрямки розвитку певних галузей, міжгалузеві зв'язки та координаційні рішення, а всі інші функції потрібно передати регіональним органам управління.

З метою підвищення дієвості механізму регіонального управління необхідно й надалі розширювати повноваження його суб'єктів, створюючи для цього ефективні економічні й фінансові важелі з метою реального вирішування питань, що постають у регіонах.

Окремо стоїть проблема чіткого розмежування повноважень між місцевими органами державної влади та місцевим самоврядуванням. Між держадміністраціями та радами немає підпорядкованості, як і немає її між радами різних рівнів. Тому виникає багато питань, наприклад із делегуванням повноважень. Це важливий інститут взаємовідносин між держадміністраціями і радами. За приблизними підрахунками, органам місцевого самоврядування законодавчо делеговано понад 100 повноважень органів виконавчої влади. Це досить широкий діапазон суміжної діяльності двох гілок місцевої влади, в якому, проте, виникає багато непорозумінь між ними.

Вважається необхідним зменшити перелік повноважень органів виконавчої влади, що можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування. На сьогодні це необхідне тому, що часто-густо делегування повноважень не підкріплюється переданням відповідних фінансових та матеріальних ресурсів. Також потрібне чітке законодавче обумовлення повноважень районних та обласних рад у окремих галузях управління.

Вищенаведене стосується найближчої перспективи становлення механізму регіонального управління. У подальшому треба буде переходити до системи, в якій організаційно-розпорядчі повноваження здійснюють орга-

ни регіонального самоуправління, а місцевим органам державної влади належать лише наглядові та контрольні функції.

*А.О. ДЕГТЯР*

## **УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ АДМІНІСТРАТИВНОГО РАЙОНУ В ПЕРІОД ТРАНСФОРМАЦІЙНОЇ ЕКОНОМІКИ**

Трансформаційні, системні перетворення вітчизняної економіки потребують відповідних змін у системі державного управління соціально-економічним розвитком адміністративного району. Відповідно до Конституції України та інших законодавчих актів основною ланкою економічної політики держави є послідовне вирішення завдань соціально-економічного розвитку регіонів. Відсутність у минулому концепції державного управління регіональним розвитком призвела до виникнення переваг територіального поділу праці, природно-ресурсного та науково-виробничого потенціалу регіонів.

Тому надзвичайно актуальними постають проблеми розроблення й запровадження заходів щодо вдосконалення управління регіоном відповідно до основних напрямків системних макроекономічних перетворень. При цьому регіон доцільно розглядати як соціально-економічну систему, що набуває особливого значення в умовах нестабільності економіки України. Згідно з цим підходом район досліджується комплексно, у взаємозв'язку та взаємозалежності зовнішніх і внутрішніх чинників розвитку.

Зовнішні чинники, до яких належать загальноекономічні, законодавчі, кредитно-грошові та бюджетно-податкові, діють на макрорівні. Внутрішні чинники являють собою сукупність засобів і методів діяльності. Вони дуже мінливі, мають багато варіантів. Зі зміною форм і методів функціонування відносин завжди частково змінюється їхній зміст. Конкретно до них входять форми і методи здійснення трудових відносин, власності, соціально-економічного управління населенням та відносин, пов'язаних із формуванням і задоволенням власних потреб. Ці чинники охоплюють усі сфери діяльності соціально-економічної системи, усі фази процесу відтворення суспільного продукту та соціально-економічних відносин.

Необхідність подолання кризових явищ, стабілізації економічної ситуації, зниження соціальної напруги в Україні та її регіонах зумовлює важливість формування соціально орієнтованої ринкової економіки, об'єктом якої є людина. З позиції наукового підходу особистість необхідно розгля-

дати у взаємодії із усіма сферами людського життя, а також з локальною сукупністю людей. Найбільш актуальним об'єктом вивчення є спільнота людей, об'єднаних сумісним проживанням на певній території. Сукупність суспільних відносин людини можна визначити як життєдіяльність. Остання є складним комплексом взаємодії особистості та локальної сукупності людей з навколишнім світом, усіма сферами людського життя. Життєдіяльність населення відтворюється в різноманітних соціально-економічних та соціоприродних відносинах, які мають суспільний характер.

Район – основна адміністративно-структурна ланка реалізації регіональної політики держави, яка повинна забезпечувати створення гідних умов для життєдіяльності певної територіальної спільноти, ефективного використання місцевих господарських ресурсів та розвитку взаємовигідних міжрегіональних виробничих відносин.

Головною умовою збалансованого розвитку району як соціально-економічного комплексу є політична, економічна, суспільна стабільність головних функціональних підсистем: природно-ресурсної, розселення, виробничої, соціальної, демографічної та екологічної з урахуванням районних виробничих циклів.

Нині самостійність територіальних утворень обмежена, тому що, з одного боку, державна управлінська вертикаль містить у собі регіональні відділення міністерств, які не підпорядковані місцевим органам влади, з іншого – більшість структурних підрозділів місцевої виконавчої влади має подвійне підпорядкування, до того ж, уряд контролює формування регіональних та місцевих бюджетів. У таких умовах ефективного управління районом ускладнене, інколи неможливе вирішення проблем, що важливі для розвитку району.

Усе це створює передумови для реорганізації організаційної структури виконавчої влади в районі відповідно до умов макроекономічного розвитку, що означає надання районним органам виконавчої влади розширених повноважень у формуванні структури управління, чітке визначення функціональних обов'язків структурних підрозділів, лінійно-функціональних зв'язків між ними.

Серед завдань державної адміністрації щодо управління соціально-економічним розвитком можна виділити наступні:

1. Проведення кадрової політики. Для цього доречно створення на базі районної адміністрації постійної системи добору, підготовки та перепідготовки, підвищення кваліфікації кадрів управління;

2. Підвищення особистої відповідальності керівників фірм, підприємств, організацій усіх форм власності. На особливу увагу потребують керівники тих підприємств, які випускають продукцію, що має високу питому вагу в загальному обсязі випуску продукції в районі; та продукцію, яка має стратегічне значення для розвитку району;

3. Контроль з боку районної державної адміністрації за роздержавленням та приватизацією об'єктів власності, що існують. З метою ефективного регулювання макроекономічних процесів – збереження частки державної власності на рівні 30 – 35 % сукупної власності;

4. Органічне сполучення ринкових механізмів саморегулювання з державним регулюванням. Регулювання цін слід здійснювати через амортизаційну, структурну, фінансово-кредитну політику;

5. Проведення структурної політики, що означає виявлення окремих виробництв, відповідних до пріоритетів економічного розвитку, спроможних за прямої бюджетної підтримки вийти на рівень ефективного господарювання. Структурна політика передбачає виділення підприємств-банкрутів, визначення пріоритетних напрямків їхньої подальшої діяльності, можливо, перепрофілювання або ліквідації;

6. Регіональне регулювання та планування національного господарства. Пріоритет цієї функції визначається розширенням прав та повноважень регіонів, здійсненням ефективною структурної політики;

7. Розробка механізмів укладання контрактів між адміністративними, регулювальними органами виконавчої влади району та підприємствами недержавного та державного секторів економіки;

8. Дотримання принципу раціонального використання природних ресурсів, балансу між попитом та пропозицією на них;

9. Ініціювання районною адміністрацією удосконалення податкової політики, яка повинна бути стимулювальною за безумовного виконання регулювальної та фіскальної функцій;

10. У сфері агропромислового комплексу – розроблення заходів для стимулювання виробництва, збереження аграрного потенціалу та поступового його нарощування, підвищення ефективності виробництва, сприяння соціально-економічним перетворенням на селі, насамперед, у сфері відносин власності на землю, засоби та результати праці.

Перебудова в аграрній сфері повинна здійснюватись у межах єдиної загальнодержавної стратегії, але з урахуванням особливостей місцевого розвитку.

З метою ефективного регулювання необхідно розвивати наукове забезпечення ринкових перетворень у економіці району. Наукове забезпечення повинне виконувати такі функції: економічне прогнозування та планування, аналітично-організаційне забезпечення обґрунтування економічної політики в районі, економіко-математичне моделювання економічних процесів, економіко-статистичне забезпечення моделювання та прогнозування.

Існуюча організаційна структура управління у вигляді системи органів державної виконавчої влади в районі має суттєві недоліки: відсутні умови

для ефективного здійснення функції стратегічного планування; певні підрозділи перевантажено функціональними обов'язками; існує подвійне підпорядкування; функція контролю практично не здійснюється.

Голові районної державної адміністрації безпосередньо підпорядковано підрозділи, функціональні обов'язки яких не дозволяють управляти економічним розвитком району.

При реорганізації управління районом попередні дослідження необхідно провадити за такими етапами:

- глибоке вивчення тих виробничих зв'язків, які вже склалися, виявлення реальних господарських комплексів та вивчення можливостей майбутніх комплексів;
- аналіз функцій територіальних органів державного управління щодо ефективного вирішення завдань соціально-економічного розвитку району;
- аналіз структур територіальних органів управління, які вже склалися;
- аналіз інформаційних зв'язків та потоків усередині територіальних органів державного управління;
- створення моделей нових організаційних структур територіальних органів державного управління та перевірка їх дієвості;
- підготовка кадрів для управління районом.

Таким чином, вирішуючи проблеми реорганізації управління районом, необхідно враховувати сучасні особливості його функціонування: територіально-адміністративні обмеження, відсутність аналогів, комплексність основних функцій, відповідність до спрямованості макроекономічного розвитку.

**В.В. ДИМЧЕНКО**

## **МОДЕЛЮВАННЯ ЯК ПІДХІД ДО ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ ЕНЕРГОРЕСУРСІВ НА ПІДПРИЄМСТВАХ МІСЬКОГО ЕЛЕКТРОТРАНСПОРТУ**

Сьогодні в Україні актуальною проблемою є забезпечення виробництва енергоресурсів. За рахунок власного видобутку потреби в паливно-енергетичних ресурсах задовольняються менше ніж на 50 %.

Ст. 138 Конституції України, а також Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" затверджують місцеві й інші органи влади як первинний і основний елемент державного механізму, тим самим нібито надаючи самостійність органам місцевого самоврядування. Великий ступінь самостійності припускає й велику відповідальність з огляду на близькість місцевих органів влади до населення. Саме тому органи місцевого



самоврядування можуть більш ефективно впливати на позицію суб'єктів господарської діяльності, а також громадян з погляду на скорочення споживання електроенергії. Проте ініціатива місцевих органів влади можлива лише за наявності адекватної законодавчої бази, спрямованої на підвищення значущості енергоощадних технологій у загальному контексті розвитку суспільства. Це повинне сприяти виділенню коштів зі спеціального фонду бюджету на підтримку цього напрямку, зокрема на ремонт та заміну наявної комунальної власності з великою часткою енергоспоживання, на модернізацію системи опалення, освітлювальних приладів та контролю за їх ефективним використанням; на прийняття нових будівельних норм і правил, зміну податкової політики з метою сприяння розвитку новітніх джерел енергії та енергоощадних технологій. Наприклад, при Харківській обласній державній адміністрації було створено науково-технічну раду з питань енергозбереження.

Органи місцевого самоврядування почали приділяти більше уваги проектам з енергозаощадження в бюджетній сфері й житлово-комунальному господарстві регіону.

У цьому зв'язку, при дослідженні ефективності споживання електроенергії особливу увагу необхідно приділити такому показникові, як енергомісткість пасажироперевезень. Аналіз ситуації останніх 4 років свідчить, що енергомісткість перевезення пасажирів збільшилася: для трамваю з 11,66 до 27,1 грн/т/км брутто пробігу рухомого складу, чи на 132 %; тролейбусу – відповідно, з 14,8 до 32,8 грн/т/км брутто, чи на 122 %. Це пов'язано зі збільшенням питомої витрати електроенергії на міському електротранспорті (МЕТ). Основна причина цього – втрати електроенергії у зв'язку зі збільшенням технічно несправного рухомого складу, шляхового господарства, що, у свою чергу, погіршує експлуатацію рухомого складу. Другим фактором, що вплинув на енергомісткість пасажироперевезень, стало підвищення тарифів на споживану електроенергію. Отже, у питанні економії електроенергії йдеться не про обмеження її споживання, а про зменшення витрат електроенергії на одиницю продукції, що випускається, шляхом скорочення усілякого роду втрат, удосконалення методів експлуатації господарства й поліпшення технології виробництва.

Особливу увагу варто приділити визначенню впливу різних виробничих факторів на енергомісткість перевезення пасажирів.

У проведених дослідженнях було застосовано двостадійний відбір факторів, що впливають на зміну енергомісткості. На основі експертних оцінок було визначено фактори, що найбільше впливають на енергомісткість пасажироперевезень: інвентарна кількість одиниць рухомого складу, коефіцієнт випуску рухомого складу на лінію; середньоексплуатаційна швидкість, середньодобова робота рухомого складу на лінії, середня довжина

перегону; середня дальність поїздки одного пасажера, пробіг рухомого складу; втрати через технічну несправність на 1000 км пробігу; середня наповненість на 1ваг. (маш.) км.

З метою розроблення економіко-математичної моделі енергомосткості троллейбусних і трамвайних пасажироперевезень, було зібрано щомісячні світно-статистичні дані за останні три роки. Усього масив вихідних даних склав 36 спостережень за кожною з названих вище змінних.

Результати аналізу показників, які утворюють сукупність факторів впливу на енергомосткість, подано в табл. 1. Пріоритет факторів відповідає їхній послідовності згідно зі значеннями дисперсії.

Таблиця 1

Закономірні фактори, що впливають на енергомосткість МЕТ

Умовні позначення	Фактори
Трамвай	
F1	Величина транспортного ресурсу
F2	Ефективність використання рухомого складу
F3	Термін експлуатації транспортних засобів
Тролейбус	
F1	Термін експлуатації транспортних засобів
F2	Ефективність використання рухомого складу
F3	Величина транспортного ресурсу

Проведений аналіз споживання електроенергії у процесі експлуатації транспорту підтверджує і пояснює перелік факторів, що впливають на величину витрат електроенергії, а отже, на енергомосткість.

Побудовані регресійні моделі залежностей наведено в табл. 2. На практиці рекомендується одержати модель з урахуванням усіх факторів, потім – з урахуванням варіації оцінки надійності регресійної моделі та коливань регресійних коефіцієнтів, кількість факторів може бути зменшена.

Таблиця 2

Результати розрахунку рівнянь зв'язку

Модель	Коефіцієнт кореляції	Коефіцієнт детермінації	F-критерій
$E_t = 21,5 - 1,12F_1$	0,83	68,5	57,72
$E_{tr} = 26,35 + 2,98F_1 + 2,34F_3$	0,87	75,5	69,07

Перераховані властивості дозволяють використовувати наведену форму моделей у прогнозно-аналітичних розрахунках щодо визначення загальної вартості витрат електроенергії на 1 км бруто пробігу рухомого складу.

Побудова адаптованих економіко-статистичних моделей просторового типу може бути здійснена на основі динамізації параметрів регресійного рівняння, тобто шляхом включення в модель фактора часу, що відбиває зміни в потребі електроенергії.

Так, опис тенденцій зміни параметрів моделі споживання електричної енергії на 1 т/км брутто пробігу за допомогою рівняння поліномів дозволяє перейти від статичної до динамічної форми моделі (1), (2).

$$\text{Для трамваю } E_{т*} = 13,5952 + 0,429086 t; \quad (1)$$

$$\text{для тролейбусу } E_{тр*} = 13,3849 + 1,06932 t - 0,0151501 t^2, \quad (2)$$

де  $t$  – фактор часу.

У результаті дослідження було отримано прогнози моделі, що враховують вплив зміни факторів (для трамваю  $F_1$ , для тролейбусу  $F_1, F_3$ ) у часі на енергомісткість. Отримані результати можна використовувати для прийняття управлінських рішень щодо впровадження необхідних заходів, що сприяють ефективному використанню енергоресурсів.

### *О.С. ЗАБОЛОТСЬКИЙ*

## **ОЦІНКА ЯКОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЯК ЧАСТИНА ПОЛІТИКИ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ**

Вирішення проблем розвитку регіональної системи господарювання в цілому викликає становлення регіональної економіки як економічної науки управління.

Оскільки донедавна розглядалися лише питання розміщення виробництва і ресурсів, то цілісних соціально-господарських підходів до розгляду економіки регіону було надто мало, і всі вони відрізнялися “невідпрацьованістю” в методологічному та практичному аспектах [2]. Актуальність створення “чіткої” методики управління регіоном очевидна, а оцінка якості діяльності регіону – більш ніж потрібна.

У зв'язку з тим, що для визначення рівня соціально-економічного розвитку регіону необхідний постійний моніторинг діяльності, вивчення закономірностей і тенденцій “роботи” регіону має першорядне значення. Цей факт зумовлює наступні завдання регіонального управління в цілому і даної роботи зокрема:

- оцінка діяльності регіону за звітний період;
- контроль реалізації планів соціально-економічного розвитку;
- розкриття резервів регіону;
- розроблення рекомендацій з оптимізації управління як регіоном у цілому, так і його окремими елементами;

– складання прогнозів розвитку регіональної системи.

Таким чином, окреслюється мета роботи: підвищення якості аналізу функціонування регіональної системи, що спирається на ефективну аналітичну методіку. Саме ця мета є стрижнем роботи, за результатами якої побудовано доповідь. Об'єктом вивчення є соціально-економічні процеси, що проходять у регіоні, а предметом – діяльність санаторно-курортної галузі регіональної економічної системи. Основою для подібних досліджень послуговують роботи вітчизняних і закордонних учених, насамперед В.А. Забродського [5, 6], Т.С. Клебанової [5], В.П. Леонова [3], В.І. Малихіна [4], праці інших учених, що присвячені даній тематиці.

Варто вказати на те, що особлива увага, на наш погляд, потрібна бути приділена кластерному аналізу, що виступає як засіб аналізу, інструмент оптимізації розрахунків і додання наочності отриманим результатам, тобто реалізує принцип “краси”. Крім того, сучасний стан розвитку систем прикладного програмного забезпечення дозволяє достатньо легко конструювати засоби автоматизації обчислювальних процедур (у першу чергу, слід вказати на можливості програмних продуктів STATISTICA-5 [1] і Excel-2000 для подібних обчислень).

Наукова новизна дослідження полягає у спробі створення універсальної методики аналізу якості функціонування регіональної системи й оптимізації її управління, а також автоматизації самого процесу аналізу.

Практична значущість подібної роботи виражається в досить широкій можливості застосування в оцінці функціонування регіональних соціально-економічних систем і опрацювання пропозицій з підвищення якості їхнього функціонування.

Як апробацію результатів наведено методіку оцінки економічного розвитку санаторно-курортної галузі м. Судака з прилеглими регіонами і розрахунок за методом “кластерного аналізу” [3]. Узагальнену концепцію для даної методики запропоновано в [5] для оцінки якості функціонування регіональної системи, а в [3] розроблено й апробовано алгоритм розрахунку за набором показників (за формою 149-Р) для санаторно-курортних установ. Розрахунок виконано з урахуванням 10 показників та їхньої питомої ваги в системі регіональних показників. Питому вагу показників визначено шляхом організації експертної процедури оцінювання. В якості експертів було запрошено провідних співробітників органів місцевого самоврядування і рекреаційних організацій. Наведено розрахункові формули й таблиці. Результати розрахунків представлено у вигляді діаграм, що істотно полегшує сприйняття отриманих результатів і задовільно ранжирує елементи галузі за ефективністю розвитку.

Отримані результати (у першу чергу, на якісному рівні) підтверджуються даними маркетингового дослідження з вивчення якості курортно-

рекреаційного обслуговування здравниць Криму, що проводилося Інститутом курортної індустрії “Лігма” протягом трьох курортних сезонів у 1998 – 2000 рр.

За результатами анкетування 1471 рекреанта і ранжирування 5160 технологічних показників складено рейтинг здравниць Криму курортного сезону 2000 р.

Пансіонат “Звездний” за 2000 р. має серед пансіонатів південно-східного регіону Криму найвищий рейтинговий показник якості обслуговування – 73,05 %, і йому вручено асоціативний диплом I ступеня за професійну санаторно-курортну діяльність, зразкову гостинність, доброзичливе обслуговування, якісне харчування і цікаве дозвілля для відпочивальників і гостей Криму.

Алгоритм і методика можуть бути рекомендовані для оцінних порівняльних розрахунків під час розроблення політики розвитку регіону в місцевих органах самоврядування.

#### Література:

1. *Боровиков В.П.* Популярное введение в программу STATISTICA. – М.: КомпьютерПресс, 1998. – 267 с.
2. *Заболотский А.С.* Развитие потенциала самоуправления в курортных регионах // Вісник ХНУ ім. В.Н. Каразіна. – № 459. – (Екон. серія).
3. *Леонов В.П.* Кластерный анализ // WW.Doctor.ru/doctor/biometr/lib/cluster/index.htm
4. *Мальхин А.И.* Математическое моделирование экономики. – М.: Изд-во УРАО, 1998. – 160 с.
5. Региональное управление. Методология и моделирование / Под ред. В.А. Забродского. – Х.: Основа, 1991. – 96 с.
6. *Скурихин В.И., Забродский В.А., Копейченко Ю.В.* Адаптивные системы управления машиностроительным производством. – М.: Машиностроение, 1989. – 260 с.

### **І. А. КАБАНЕЦЬ**

## **БІРЖА ЯК ОДИН З ІНСТРУМЕНТІВ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ**

Біржова діяльність виступає об'єктом державного регулювання в усіх країнах світу. Це пояснюється тим, що в ринковій економіці саме біржа є інструментом непрямого впливу на бізнес. Оскільки на біржі контролюється обіг товарів, більшість із яких має стратегічний характер, то ціни на

біржі, що відображують рух на ринку того чи іншого товару, послуговують за своєрідний індикатор стану економіки як країни в цілому, так і її окремих регіонів.

Аналіз результатів діяльності Харківської товарної біржі (ХТБ) підтверджує, що біржі останнім часом стали одним з найважливіших інструментів ринкового впливу в регіональному управлінні економікою. Так, загальний оборот послуг ХТБ, порівняно з 1999 р., зріс у 3 рази. За підсумками 2000 р., ХТБ посіла одне з провідних місць у реалізації сільськогосподарської продукції в Україні, було реалізовано оптових партій товару на суму близько 195 млн грн, а також нерухомості – близько 5,6 млн грн; транспортних засобів – близько 77 тис грн; палива – близько 47 тис грн; товарів широкого вжитку – близько 226 тис грн; продуктів харчування – близько 9,7 млн грн, інших товарів – на суму близько 13 млн грн. Тобто біржовий ринок Харкова в 2000 р. набув законного цивілізованого вигляду публічного оптового товарного ринку регіону.

Крім цього, установилися досить стійкі зв'язки біржі з державними і місцевими органами влади. Відповідно до договору з Управлінням комунального майна і приватизації Харківського міськвиконкому, а також Генеральної угоди з Фондом державного майна України біржа активно займається організацією конкурсного продажу всіх видів майна, що знаходиться в розпорядженні держави чи підлягає вимушеному продажу, а саме:

- об'єктів нерухомості і комунальної власності;
- відчужуваного державного майна;
- безгосподарного і конфіскованого майна;
- майна підприємств-банкрутів;
- заставного майна.

Узаємодія органів влади з біржею надає можливість, з одного боку, упорядкувати управління державною власністю, уникнути елементів корумпованості в разі її реалізації, а з іншого – забезпечити підприємцям середнього і малого бізнесу рівні умови у придбанні даної власності.

Крім того, починаючи з моменту свого створення в 1991 р., ХТБ активно реалізує продукцію промислових підприємств Харківського регіону. Активізація діяльності в цій сфері дозволила збільшити обсяг реалізації в 2000 р. відносно минулого року з 58 до 957 млн грн.

Реалізована біржею продукція за своєю структурою різноманітна і включає електродвигуни (3,3 %), обладнання (20,5 %), труби (0,7 %), автотранспорт (21,2 %), метали (10,8 %), будматеріали (10,3 %), сільгосппродукцію (25,4 %) та ін.

Важливу роль у досягненні стабільності економіки регіону біржа відіграє, організовуючи конкурсні аукціони з реалізації нафтопродуктів, на-

приклад у 2000 р. її обсяг досягнув понад 48 млн грн, що забезпечило досить стабільну динаміку цін на газовий конденсат у цей період (рис. 4).

Аналіз результатів діяльності ХТБ дає можливість зробити висновок, що протягом останніх двох років діяльність біржі активізувалася в найрізноманітніших сферах економіки регіону:

- на аграрному ринку;
- на ринку послуг з реалізації на конкурсній основі майна, що знаходиться в податковій заставі;
- в організації аукціонів і біржових торгів майна, відчужуваних державних підприємств;
- в участі фахівців біржі у процесі реалізації майна підприємств-банкрутів;
- у послугах з експертної оцінки й надання інформації про біржові ціни на товари і послуги;
- в організації процесу реалізації конфіскованого майна.

Отже, біржову діяльність можна розглядати як один із факторів ринкового впливу в регіональному управлінні економікою. Однак необхідно враховувати, що потенціал даного фактора використовується ще не повною мірою.

Суб'єкти товарного обміну можна класифікувати за різними ознаками: за видами діяльності, формами власності, рівнем капіталу і т. ін. Але за будь-якого випадку в акті обміну повинні бути представлені, як мінімум, два суб'єкти, що можуть бути різні за видами діяльності, формами власності та іншими ознаками.

У основі взаємозв'язку даних суб'єктів лежать їхні економічні інтереси, тобто одержуваний прибуток чи доходи в результаті акта обміну, збалансованість яких і визначає стійкість даних зв'язків.

Дисбаланс економічних інтересів, виходячи із системного підходу, руйнує цілісність системи, а отже, і можливість здійснення товарного обміну. З цього погляду в біржовій діяльності можна виділити дві основні її функції: встановлення ринкових цін та аналіз збалансованості економічних інтересів суб'єктів товарного обміну.

При цьому аналіз збалансованості економічних інтересів стає необхідним елементом біржової діяльності зважаючи на проведення торгів та аукціонів і з погляду регіонального управління економікою.

Для використання даного потенціалу біржової діяльності в регіональному управлінні економікою необхідні організаційне й законодавче врегулювання проведення біржового аналізу й обліку збалансованості економічних інтересів суб'єктів товарного обміну та організація проведення біржового моніторингу в регіоні.

## ПАРАДОКСИ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Адміністративно-територіальна реформа в Україні не може бути само-реалізованою без наявності політичної волі її ініціаторів, а також, відповідно, без утворення органу, який узяв би на себе всю відповідальність за її втілення в життя. Інституційно подібний орган в Україні не закріплено, проте Координаційна рада з проведення адміністративної реформи констатує брак достатніх повноважень та інтелектуального потенціалу для здійснення реформи.

Концепція адміністративної реформи в Україні вийшла у світ у 1998 р., але й дотепер, за незначними винятками, проблемних наукових публікацій у фахових виданнях за спеціальністю “державне управління” існує обмаль. Парадоксальність повільного гальмування у здійсненні адміністративної реформи полягає в небажанні центральних органів державної влади й регіональних банківських та фінансово-політичних еліт розпочати системну зміну наявного в країні ще від радянських часів територіального устрою.

Здається, що більшість посадовців вищого рівня державної влади не зацікавлені у прискоренні прийняття новітнього територіального поділу України з таких причин:

1. Хиткість особистого становища в органах центральної виконавчої влади, посадова нестабільність та невизначеність індивідуальної кар’єри після парламентських 2002 р. та наступних у 2004 р. президентських виборів;

2. Залежність керівників міністерств від волі державних секретарів, які впроваджують президентську владну вертикаль у підвідомчих їм державних закладах;

3. Незацікавленість вищих посадових осіб у руйнуванні сталих особистих зв’язків із регіональними банківськими та промислово-фінансовими елітами;

4. Особиста участь у парламентських виборах 2002 р. для “подвійного” гарантування безпеки власних грошово-фінансових ресурсів (парламентська недоторканність та висока посада).

У той же час на рівні регіональних еліт триває процес первісного нагромадження капіталів, за якого будь-яка зміна територіального устрою, а тим більше, початок власне адміністративної реформи з її неминучим скороченням адміністративно-територіальних одиниць та держслужбовців усіх рівнів загрожує втратою власних владних повноважень чи зниженням



ступеня впливу на промислово-фінансові кола підзвітних їм напівдержавних – напівприватних об'єктів регіонального управління.

Початок територіальної реформи на рівні регіонального управління означатиме для її учасників:

1. Руїнування підконтрольності об'єктів регіонального управління (для райдержадміністрацій – прямої, органів місцевого самоврядування – опосередкованої) та послаблення керованості місцевих владних підсистем;

2. Загрозу прямого втручання центральних органів державної влади (перш за все, центральних правоохоронних органів та Державної податкової адміністрації) у фінансово-приватизаційні механізми здійснення ринкових реформ на рівні областей і міст обласного підпорядкування;

3. Хаос у впровадженні земельної реформи та неможливість “контролювати” з боку обласних державних адміністрацій перебіг подій у здійсненні проголошеної Земельним кодексом України (прийнятий Верховною Радою в жовтні 2001 р.) упродовж п'ятирічного терміну офіційної заборони купівлі-продажу землі.

Близькі причини зумовлюють гальмування адміністративно-територіальної реформи з боку районних державних адміністрацій (РДА), проте їхня байдужість щодо реформи лежить у іншій площині, а саме:

1. Стьйке бажання утримати владу на районному рівні, бо будь-яка системна перебудова неминуче призведе до комплексних перевірок фінансового стану усіх без винятку суб'єктів господарської діяльності;

2. Втрата механізмів впливу на перерозподіл орних земель на користь приватного власника, основним із яких є саме РДА як системна одиниця майбутньої приватизації землі;

3. Побоювання підпасти під скорочення штатів, а з тим, імовірно, і під Кримінальний кодекс за нецільове використання бюджетних коштів;

4. Прогнозована активність регіональних контроліт у організації аудиторських перевірок у сільських районах з подальшим переданням карних справ до судів. У самих судів може з'явитися спокуса “взяти” участь у перерозподілі власності на користь зацікавлених осіб.

Отже, єдино зацікавленою стороною у здійсненні територіальної, а потім – адміністративної реформи мають стати органи місцевого самоврядування і депутатський корпус нижчої (село, селище, район) та середньої (район у місті, місто) ланок місцевого самоврядування. За нинішніх умов депутатський корпус обласних рад нізащо не допустить територіального перекроювання підконтрольних областей, у той час як депутати міських рад (перш за все, великих міст та районних у містах) наполягатимуть на швидшому впровадженні реформи. Видимих причин декілька: по-перше, можливість посісти посади у виконавчих комітетах районних, міських рад або у відповідних державних адміністраціях і взяти участь у перерозподілі

власності в разі розукрупнення адміністративно-територіальних одиниць; можливість безпосередньо звертатися до судів першої й другої інстанцій зі скаргами на посадових осіб органів місцевого самоврядування та державної влади щодо їх звинувачення в корупційних діях, зловживанні службовим становищем тощо.

Підсумовуючи, зазначимо, що в Україні на сьогодні ще не назріли об'єктивні передумови для успішного втілення в життя основної мети адміністративно-територіальної реформи – покращання загальної системи державного і регіонального управління як складової частини ринкових перетворень. На нашу думку, потрібно щонайменше 5 років для наукового обґрунтування реформи територіального устрою, і лише потім можна ставити на порядок денний питання про власне адміністративну реформу.

*С.О. ЛОМАКА*

## **ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ РЕГІОНАЛЬНОЇ ВЛАДИ Й УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

У країнах ринкової економіки держава виконує функції антимонопольного регулювання, і ці функції в Україні законодавчо визначено [1]. Проте останнім часом виявилися негативні тенденції в діяльності органів влади та управління, які формують одну з основних перешкод до входження підприємців на товарні ринки. За 9 місяців 2000 р. Антимонопольний комітет України припинив 1074 порушення антимонопольного законодавства, і в структурі цих порушень 29,6 % – дискримінація суб'єктів господарської діяльності з боку органів державної влади та місцевого самоврядування.

Станом на 1 січня 2001 р. органами Антимонопольного комітету України визнано, що на 562 загальнодержавних ринках монопольне становище обіймають 368, а на 5626 регіональних товарних ринках – 3469 суб'єктів господарювання.

Вирішення проблем антимонопольного регулювання ускладнюється антиконкурентними діями органів влади та управління, перш за все місцевої. Прагнучи зберегти важелі адміністративного впливу на підприємців, органи влади та управління, шляхом перевищення своїх повноважень, розширювального тлумачення законодавчих актів встановлюють прямі бар'єри до вступу на ринок у вигляді різноманітного ліцензування, сертифікації, патентування, примушування до пріоритетного укладання договорів із визначеними ними підприємцями. Суттєво загрожує конкуренції також штучна сегментація ринків унаслідок рішень органів влади та

управління, місцевого самоврядування, зокрема щодо заборон на вивезення товарів для реалізації з одного регіону до іншого.

Міністерства й відомства та їхні місцеві органи продовжують займатися госпрозрахунковою діяльністю. Нерідко державні функції делегуються ними суб'єктам господарювання. Унаслідок цього склалася ситуація, за якої інші учасники ринку потрапляють під подвійний тиск таких відомств: з одного боку – як об'єкти контролю, з іншого – як конкуренти. У результаті цей тиск перетворюється для фірм на додатковий і досить істотний бар'єр до вступу на ринок.

Окреслилася тенденція вчинення порушень у вигляді дискримінації підприємців переважно держадміністраціями чи органами, що входять до їх складу. Ці порушення здійснюються переважно на регіональних ринках, які мають важливе соціальне значення: товарів та послуг житлово-комунального господарства, переробної промисловості агропромислового комплексу, транспортних послуг тощо.

Найбільшою мірою негативний вплив антиконкурентних дій органів влади та управління позначається на ринках, які характеризуються порівняно невеликими витратами під час вступу до них, існуванням обмежень за попитом, високим рівнем вертикальної інтегрованості учасників ринку, наявністю значної кількості потенційних конкурентів. Стратегічна ринкова поведінка суб'єктів господарювання на таких ринках відрізняється спробами забезпечити для себе неправомірні переваги в конкуренції за рахунок протекціонізму з боку органів влади та управління.

Причини порушень антимонопольного законодавства у вигляді дискримінації підприємців органами влади й управління зумовлюються, насамперед, наступним:

- намаганням органів влади й управління уникнути обов'язкового погодження з органами Антимонопольного комітету рішень, що підлягають такому погодженню, зокрема, з питань цінового регулювання;
- недосконалою структурою доходів місцевих бюджетів, які формуються переважно за рахунок податку на прибуток та податку на додану вартість, що спонукає, з метою наповнення бюджету, встановлювати заборони на реалізацію товару з одного регіону до іншого;
- значним поширенням практики здійснення господарської діяльності органами влади й управління, створенням "тіньових угруповань".

Антимонопольний комітет України і його територіальні відділення в багатьох випадках зверталися до керівників центральних та місцевих органів влади та управління з пропозиціями добровільно припинити порушення. Завдяки цьому значна кількість порушень усувається без розгляду справ.

Лише справді послідовні заходи щодо розмежування функцій держави та підприємництва й сумлінне виконання обома сторонами встановлених "правил гри" дозволить суттєво зменшити кількість дискримінаційних дій

органів влади й управління та суттєво підвищити ефективність антимонопольного регулювання.

#### Література:

1. Закон України "Про захист економічної конкуренції" // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 12.

**В.М. МАРТИНЕНКО**

### **ВНУТРІШНЬОСИСТЕМНІ СУПЕРЕЧНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ**

Ключова проблема розвитку соціальної системи на рівні держави полягає в пошуку оптимальних механізмів узгодження дій органів державного управління та місцевого самоврядування. Ця проблема походить від самої сутності систем державного управління й місцевого самоврядування та механізмів їхнього розвитку.

Система самоуправління використовує об'єктивні сили самоорганізації соціуму, система державного управління – суб'єктивні сили його організації. Перші виникають у соціумі як внутрішні організаційні сили його саморозвитку, другі – як сили організації його розвитку, що діють неначе б іззовні даної соціальної системи, примушуючи її відхилитися від об'єктивно зумовленого напрямку розвитку і рухатися суб'єктивно визначеним (заданим) курсом. Тому сутність системи самоуправління полягає у використанні (приспосованні) соціумом дії об'єктивних законів саморозвитку соціальної системи, а сутність системи державного управління виражається в розробленні правових механізмів (суб'єктивних законів) управління трудовими і матеріально-фінансовими ресурсами даної соціальної системи. Перша базується на принципах розвитку рівноправ'я усіх членів соціуму та їхньої соціальної активності, яка виробляє імунітет (захисну реакцію) соціальної системи як соціодуховного організму, друга – на узаконенні (а отже, закріпленні) принципів нерівноправ'я членів соціуму і стримуванні значної частини їх соціальної активності та ініціативи, що веде до послаблення імунних властивостей даної соціальної системи як соціодуховного організму.

Отже, система самоуправління соціуму і система державного управління ним – це дві системи управління, які ставлять перед собою однакові цілі, що спрямовані на розвиток даної соціальної системи, але використовують при цьому протилежні принципи і форми управління, які приводять дану систему до якісно різних соціальних результатів. Це свідчить про те,

що і система самоуправління, і державна система управління, будучи за формою системами організації, за своїм змістом мають дезорганізаційний характер відносно одна одної. Тому існування в соціальній системі цих двох систем управління можливе лише за формою. Насправді ефективно може діяти лише одна система управління. Це пояснюється тим, що обидві системи мають протилежні вихідні рівні механізмів свого формування, відновлення й розвитку. Самоорганізовувана соціальна система виникає і розвивається знизу вгору, керована – згори донизу.

Система самоуправління виникає на найпростішому, елементарному і природному рівні складної і великої соціальної системи, і в міру зростання (піднімання) цього рівня вона виростає у складнішу і за формою, і за змістом систему самоуправління. У сучасному суспільстві найнижчим рівнем соціальної системи є сім'я – природна соціальна клітина, з якої бере початок процес формування суспільних засад розвитку системи самоуправління соціуму. На цьому рівні формуються сили самозбереження і саморозвитку сім'ї як елементарної соціодуховної клітини соціальної системи, що формується й розвивається на рівні держави. Саме на рівні сім'ї тільки й можна управляти процесом народжуваності. Саме на цьому рівні виникають і починають розвиватися сили самоорганізації соціуму вже на наступних (вищих) його рівнях, забезпечуючи тим самим самоуправління процесами використання наявних трудових і матеріально-фінансових ресурсів. Такими рівнями можна вважати ту територію, на якій сім'я веде осілий спосіб життя і яка дає їй можливість забезпечити себе усім необхідним для створення оптимальних умов життєдіяльності й саморозвитку. Це населені пункти – село, селище, місто – і в цілому держава. Сили самоорганізації соціальної системи, які зароджуються на рівні сім'ї та отримують свого розвитку на більш високих рівнях у формі місцевого самоврядування, забезпечують їй (сім'ї) необхідні умови для самозбереження та саморозвитку. Така система функціонує як живий самовідновлюваний організм. Таким чином, усі підсистеми соціуму захищено наявністю в ньому імунітету самозбереження, який своїм корінням глибоко входить в біодуховну сутність людини як ядра соціодуховної клітини (сім'ї), яка, розвиваючись і взаємодіючи з іншими клітинами (сім'ями), утворює і розвиває відповідну самокеровану соціальну систему.

Формування системи державного управління соціумом, навпаки, починається з державного рівня і спускається до рівня окремої людини. Державний рівень управління не має природного підґрунтя і тому характер його виключно суб'єктивний. Усі нижчі його рівні, якими є область і район (можливі інші територіальні внутрідержавні утворення), також є плугчними управлінськими структурами соціальної системи, які через сильницькі правові механізми впливають на людей і їхні дії з використан-

ня матеріально-фінансових цінностей, що знаходяться, створюються й мають обіг на певній території – території даної держави. Система державного управління, таким чином, штучно створює умови існування та розвитку соціуму, забезпечуючи йому мінімум того необхідного, що дозволяє йому зберігати життєдіяльність. Образно кажучи, державна система управління – це система “штучного дихання”, яка підтримує життєдіяльність соціуму. Лише-но система починає давати збої, це відразу впливає на загальний стан суспільства, оскільки в його організмі відсутній (або дуже ослаблений) імунітет самозбереження себе як самоорганізованої системи. Тому кризові соціально-економічні явища в суспільстві слід розглядати як конкретний прояв управлінської кризи в системі державного управління. Пошук будь-яких пояснень причин соціально-економічної кризи в суспільстві поза системою державного управління є не що інше, як перекладання болу з хворої голови на здорову.

Таким чином, система самоуправління і система державного управління – це суть різні системи, які не лише не слід ототожнювати, а й навпаки, слід розглядати як управлінські системи, що діють у різних площинах, різних (зустрічних) напрямках і прагнуть різної мети. Дослідити і довести правоту таких тверджень вбачається за можливе лише на генетичному рівні людини як біодуховного організму і безпосереднього суб’єкта формування вищезазначених систем управління.

*О.А. РЕЗНИК*

## **СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Останніми роками наша держава зробила важливі кроки на шляху становлення та конституційного закріплення основ місцевого самоврядування. Протягом цього часу в Україні відбулася не лише трансформація структури місцевої влади, причому неодноразово, а й зміна поглядів на місце й роль місцевого самоврядування в утвердженні України як європейської демократичної держави.

Запровадження місцевого самоврядування – характерна риса кожної держави, яка хоче стати демократичною і правовою, побудувати досконале громадянське суспільство, міцне підтримкою своїх громадян. Приєднання України до Європейської хартії місцевого самоврядування є доказом намірів дотримуватись європейських принципів управління. Сучасне правове підґрунтя такої суспільної трансформації створене Конституцією України, Законом “Про місцеве самоврядування в Україні”, що заклали

основу для проведення муніципальної реформи як складової частини широкомасштабної адміністративної реформи в Україні. Виникла можливість ефективного вирішення складних питань місцевого життя, надання територіальній громаді державних та громадських послуг необхідного рівня.

На сьогодні є всі підстави стверджувати, що створено правові умови для впровадження базових принципів місцевого самоврядування, таких, як народовладдя, законність, гласність, колегіальність, поєднання місцевих і державних інтересів, виборність, правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність, підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їхніх органів та посадових осіб, державна підтримка, гарантії та судовий захист прав місцевого самоврядування.

На жаль, процес перебудови місцевої влади в Україні на засадах самоврядування територіальних громад розвивається поки що нестабільно. Місцеве самоврядування не має чітко окреслених повноважень у бюджетній сфері, у сфері управління комунальним господарством, зокрема його майном, та ін. До головних чинників, що гальмують розвиток місцевого самоврядування, належать також соціально-психологічний консерватизм, домінування у посадових осіб виконавчої влади негативного ставлення до своїх колег з органів місцевого самоврядування.

Адміністративно-командна система повністю ще не відійшла в минуле. Певні політичні кола намагаються відродити жорстку вертикаль державного управління, прагнуть шляхом протиставлення волі розумові вирішувати проблеми ділових взаємин. Неподинокі випадки конфліктів між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Зрозуміло, що вони мають вирішуватися тільки на основі узгодження інтересів або ж на підставі судового рішення. Але, на жаль, для мирного вирішення питань не завжди достатньо культури ділового спілкування, а створення спеціалізованих адміністративних судів для розгляду суперечок щодо компетенції органів та посадових осіб місцевого самоврядування є лише одним із завдань судово-правової реформи.

Необхідна чітка визначеність у розподілі повноважень між органами державної влади в регіонах та органами місцевого самоврядування, забезпечення законодавчого регулювання на різних рівнях місцевого самоврядування статусу територіальних громад, районних і обласних органів місцевого самоврядування, порядку здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень органів виконавчої влади.

Одним із можливих шляхів вирішення цієї проблеми є реформування обласних, районних у містах та районних рад, які на сьогодні за більшості випадків приймають формальні рішення. Значна кількість депутатів цих рад мають безпосередній стосунок до районних та обласних виконавчих органів або залежать від них.

Разом із тим необхідно значно розширити повноваження рад базового рівня та місцевих голів, які обираються на основі загального, рівного, прямого виборчого права в населених пунктах. Тобто доцільно розглянути можливість переходу на дворівневу систему управління: муніципальну місцеву владу та владу державну – за умови, що функції, повноваження та сфери діяльності таких органів не дублюватимуться.

До основних повноважень обласних державних адміністрацій можуть належати питання: контролю за дотриманням законодавства, організації загальнодержавних заходів із забезпечення функціонування комунікацій, транспорту, зв'язку, реагування в надзвичайних ситуаціях, екологічного захисту, організації об'єктів, що підлягають особливій охороні. На органи місцевої влади можуть покладатися функції надання громадських послуг, задоволення культурних, освітніх та інших потреб населення. Такий підхід сприятиме поліпшенню життя територіальної громади, підвищенню рівня її відповідальності за діяльність сформованих представницьких органів місцевого самоврядування.

Важливим напрямом законодавчого регулювання щодо місцевого самоврядування мають стати галузеві нормативно-правові акти, які стосуються відносин у галузі будівництва, житлово-комунального господарства, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту, зв'язку, управління комунальною власністю, соціально-економічного і культурного розвитку тощо. Дієспроможність територіальних громад має бути забезпечена за рахунок локальної нормотворчості, розроблення і прийняття відповідних статутів.

Однією з нагальних проблем місцевого самоврядування слід вважати необхідність розбудови законодавства про його фінансово-економічні основи, зокрема про фінанси місцевого самоврядування, місцеві податки і збори.

Актуальною проблемою сьогодення для розвитку й забезпечення нормального функціонування місцевого самоврядування в Україні є необхідність оформлення правового статусу комунальної (муніципальної) власності, як однієї з економічних основ місцевого самоврядування, її формування шляхом виділення із загальнодержавної власності в комунальну всіх об'єктів, що забезпечують життєдіяльність міст. Невизначеність у цій сфері призводить до серйозних недоречностей та суперечностей і не сприяє ні належному збереженню власності, ні її ефективному використанню в інтересах територіальних громад.

Потребує на подальший розвиток земельне законодавство України, зокрема в частині земельних повноважень місцевих рад. Остаточне і повне закріплення за місцевими радами землі, яка не перебуває у приватній або в загальнодержавній власності, надало б, зокрема, можливість вирішувати



проблему отримання додаткових територій для розширення міст шляхом цивільно-правових відносин із власниками земель на суміжних територіях.

У містах України існує нагальна потреба посилення кадрової основи органів місцевого самоврядування. Однак система оплати праці службовців, і перш за все міських голів, не сприяє залученню на ці ключові посади найсильніших фахівців і організаторів, які сьогодні надають перевагу більш високооплачуваній роботі в інших структурах. Низька заробітна плата працівників органів місцевого самоврядування спричиняє корупцію, незацікавленість у результатах своєї роботи, унаслідок чого територіальні громади втрачають набагато більше коштів, ніж ті, які б могли бути витрачені на гідну оплату праці. Тому необхідно значно збільшити зарплату працівникам органів місцевого самоврядування, зокрема, законодавчо поставивши фонд оплати праці в залежність від розміру прибуткової частини місцевого бюджету.

Загалом процес становлення й розвитку місцевого самоврядування в Україні виводить на порядок денний багато проблем, вирішення яких значною мірою визначатиме подальший стабільний розвиток не лише окремих міст і регіонів України, але й українського суспільства в цілому. Вирішення проблем місцевого самоврядування невіддільне від нашої спільної стратегічної мети – побудови незалежної демократичної держави з цивілізованою економікою, розвинутою системою соціальних гарантій, пріоритетом для якої є інтереси людини.

**В.О. ЧЕРЕПАНОВ**

## **ПРОГНОЗ ПОЛІТИЧНОЇ СИТУАЦІЇ У СВІТЛІ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ**

В Україні загострилася боротьба різномірних політичних суб'єктів за свої корпоративні інтереси. Це може бути початком певної трансформації, пов'язаної із завершенням націонал-романтичного і консервативного етапів у розбудові державності.

Очевидно, що найбільших, переламних змін зараз зазнає політична оболонка олігархічного капіталу, бо внаслідок багатьох обставин, що змінилися, потрібні розробка й закріплення нових "правил гри". Ці обставини пов'язано з припиненням зовнішніх запозичень на попередньому етапі (хоч і при величезному морально-політичному тиску Заходу), початком грошової приватизації, а значить, повторним персрозподілом власності, поживавленням економічних процесів загалом. Це і багато що інше не може не викликати необхідності зміни конфігурації політичної системи.

Створення нормальних правил функціонування капіталу, нормальних ринкових відносин зумовлює необхідність завершення періоду “вседозволеності” (тобто ліквідацію всіляких пільг і привілеїв, зарегульованості економіки), проведення податкової, аграрної реформ і т. ін.

На думку автора, завдання нового етапу вирішувати старими методами (силами централізованої держави, що нині склалася) вже неможливо. І це збігається з початком фази активного формування громадянського суспільства, одна з первинних властивостей якого – проведення широкого суспільно-політичного діалогу. Тим самим, політичний маятник починає виходити за контури старого політичного ландшафту, захоплюючи в політичне поле, що розширюється, сфери нових соціально-політичних інтересів і ресурсів. Наявність політичних коливань продукуватиме неминучість політичних трансформацій у найближчому майбутньому.

Можна очікувати, що необхідність утворення коаліційного (міжпартійного) уряду, а ця політична норма все більше затверджується, підштовхне й до необхідності теоретичного розроблення цілого комплексу програмно-стратегічних питань, отже, інтенсифікує і структурування партійно-політичного спектра. До того ж, об'єднання і укрупнення з метою посилення партійно-політичних суб'єктів вже активізувалося.

Політична логіка також підказує, що ми переходимо до етапу створення нової інфраструктури капіталу, яка більшою мірою буде пов'язана з регіональною владою. Тому наступний етап зажадає від головних суб'єктів політики боротьби за захоплення політико-економічних ресурсів на регіональному рівні. Це зумовить розроблення нагромадження нових тактико-стратегічних ресурсів для використання їх сукупних потенцій. Унаслідок того, що зросте обсяг (за рахунок об'єднання) політичних ресурсів у досить обмеженої кількості політичних суб'єктів, різко зросте і їхній вплив на політичне життя країни загалом. Тобто процес політичної структуризації може статися порівняно швидко і без усіляких спеціальних прийомів нормативно-правового характеру.

Таким чином, у найближчій перспективі конфігурація політичного поля України повинна сильно змінитися в бік подальшого опускання великих “обсягів” політики вниз, що збігається з тенденцією розширення демократизації. Після чергових виборів ця нова конфігурація може бути закріплена необхідністю укладання відповідних угод (пактів) між політичними акторами. Особливо у зв'язку з новими можливостями і необхідністю коаліцій з приводу організації органів виконавчої влади, з урахуванням отриманого після виборів політичного рейтингу. Закріплення такого роду традицій у політичній практиці стане важливою гарантією розгортання демократичних трансформаційних процесів. Якщо такий сценарій правильний, то в найближчому майбутньому суб'єкти політичних від-

носин повинні зосередити свою увагу більшою мірою не на відпрацьованні законодавчого поля свого статусу (статусно-регулятивних позицій), як це помітно і в руслі післявиборної практики, а на розв'язанні інших проблем що назрівають. Тобто найбільш вагомими політичними суб'єктами почнуть усвідомлено розвивати в собі не лише політико-організаційні функції, але і весь необхідний політичний спектр функцій. І тоді вони почнуть позбуватися "забігання вперед" у тих напрямках, де політична практика ще не створила відповідних механізмів (навіть якщо це і загальноновизнаний законрдонний досвід), що досі вело лише до тимчасової активізації, а часто вилвалося в політичну схоластику і демагогію.

Зараз передвиборні соціологічні опити повсюдно показують, що міцно закріпилася тенденція більшої орієнтації електорату на політичних лідерів, а не на політичні партії. Як вважають аналітики, пов'язане це з невизначеністю ідеолого-стратегічних позицій політичних партій, а тому ідентифікація партій йде за їхніми лідерами. На наш погляд, саме активна участь у вирішенні проблем регіональної політики також зумовить більш швидку структурування партійно-політичного спектра України, шляхом більш чіткого окреслення творчих контурів найбільш вагомим партійних організацій.

## **I. ЧЕРЛЕНЯК**

### **ЕФЕКТИ ПОРЯДКУ ТА АНТИПОРЯДКУ ПРИ ФОРМУВАННІ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА КРИЗЬ ПРИЗМУ ТЕОРІЙ СОЦІАЛЬНИХ ЗМІН**

Ще в 1976 р. американський соціолог Г. Ленскі показав, що суспільна еволюція належить до типу багатолінійного процесу: шляхи розвитку дуже різноманітні, мета погано піддається визначенню, але загальний курс розвитку цілком помітний, навіть якщо його тривалість і не може бути визначена часовими рамками [3]. Саме спираючися на теорію багатолінійної еволюції, Г. Ленскі захищав право на існування такої дисципліни, як теорія соціальних змін, право, яке активно заперечував Р. Нісбет [4].

На нашу думку, феномен багатолінійної еволюції великою мірою пов'язано з фактом існування в суспільстві принаймні трьох структурних феноменів – хаосу, порядку й антипорядку. Їхня складна інтерференція породжує практично непрогнозовану лінію розвитку, визначити яку в кожний конкретний момент можна лише дуже приблизно. Подібно до того, як у класичній механіці задача трьох тіл не має загального розвитку, так і в теорії соціальних змін задача агрегації трьох названих феноменів навряд чи вирішується в загальному вигляді. Вона потребує конкретних методик

окремо щодо кожного реального суспільства, оскільки “в кожній державі модернізація має свої характерні особливості” [2].

Порядок у системі різнотипних елементів – це утворення такого розподілу елементів за станами системи, який відповідає їх типовим характеристикам та енергетично-структурному змісту системи загалом.

Хаос у системі різнотипних елементів – це принципова досягненість кожним елементом довільного стану системи (у стислі терміни) незалежно від (або не відповідно до) типових характеристик. Різке зростання рівня хаосу може виникати в системі тоді, коли понижується рівень системо-творчої (об’єднавчої) взаємодії, внаслідок надходження до системи неконтрольованої енергії.

Антипорядок – формування такого розподілу за станами, який відповідає зовнішньому щодо системи примусовому впливу чи інтересам інородної імплантованої в систему структури або склався внаслідок значного деструктивного відхилення, яке виникло за рахунок особливої взаємодії певних структур системи між собою, які ставлять інтереси розвитку цих структур понад інтереси системи.

Сам по собі суспільний хаос не є однозначно негативним феноменом. Навпаки, він створює можливість соціальної динаміки, пошуку нових комбінацій, животворних змін, тобто наявність хаосу забезпечує можливість еволюційного процесу. Для хаосу принципово рівноправними є усі можливі вектори подальшої еволюції. Тому саме хаос створює можливість рівноправної конкуренції для всіх альтернатив, у ході якої перемагає найсильніша, найперспективніша. Проте, щоб дану перемогу було зафіксовано, закріплено, реалізовано, у системі має бути, окрім хаосу, й інший, протилежний феномен – порядок.

Важливою характеристикою того чи іншого суспільства є міра творчого хаосу, що присутня в ньому. Коли хаос опановує всю суспільну структуру, вона просто перестає функціонувати через цілковиту неузгодженість між змінами в усіх її частинах. Коли ж продуктивного хаосу замало, суспільство механізується і примітивізується. Для кожного конкретного суспільства існує певна міра необхідного йому хаосу, зумовлена, як правило, історичними традиціями, ментальністю, оточенням тощо.

Хаос є творчим, але неконструктивним феноменом. Він творить усе нові й нові комбінації суспільних сил, але не здатен виділити одну з цих комбінацій, зафіксувати її. Для хаосу усі вони лишаються рівноправними. Натомість порядок є досить консервативним, нетворчим, зате формувальним феноменом, що спиняє вільну гру суспільних комбінацій, надає перевагу одній із них.

Феномен порядку забезпечує збалансований, симетричний розподіл інвестиційних можливостей серед членів суспільства, їхніх асоціацій то-

що. Впорядкованість громадянського суспільства полягає в тому, що жодна його підсистема не може нав'язати свої вузькоспецифічні інтереси суспільству в цілому. Порядок у громадянському суспільстві чітко виявляється в його соціально-майновій структурі, яка описується кривою Гауса: трохи бідних, приблизно стільки ж багатих, основну ж частину суспільства складає середній клас, всередині якого постійно відбувається пульсація, гра хаотичних сил. Взаємини в середньому прошарку є складною взаємодією порядку й хаосу, у той час як на біднішому й заможнішому флангах суспільства щоразу чітко виявляється лише один з двох структурних феноменів – або порядок, або хаос. Загалом же структура впорядкованого суспільства (і майнова, і будь-яка інша) є, як правило, симетричною, що надає суспільству додаткової стійкості, забезпечує його відносну цілісність при всій внутрішній строкатості.

Адже в такій складній органічній системі, як громадянське суспільство можна виділити цілу низку автономних підсистем. Це інформаційне поле, система людських ресурсів, держава, рукотворна природа. Особливо важливим є інформаційне поле, яке генерується кожним суспільством. Але раз створене інформаційне поле справляє зворотний вплив на суспільство, яке його породило. При цьому інформаційне поле має власну логіку внутрішньої еволюції. Ця логіка не перебуває у жорсткій залежності від логіки розвитку суспільства в цілому, навпаки, вона є автономною. Наприклад, Інтернет, породжений розвиненим західним суспільством, давно вийшов з-під контролю будь-якого суспільства і розвивається за власними внутрішніми законами. Ту ж автономність виявляють численні бізнесові структури, особливо у перехідних суспільствах. Породжені колись органічними суспільними потребами, вони швидко виходять з-під контролю суспільства і починають діяти виключно у власних егоїстичних інтересах. Саме вони, перш за все, продукують третій структурний феномен суспільства – антипорядок, різко відмінний і від порядку, і від хаосу.

Для суспільного феномена антипорядку, яким він спостерігається у пострадянських суспільствах, характерні нижчеозначені особливості. Окремі елементи, що склалися в структуру антипорядку, вибудовують власне інформаційне поле. Це поле починає активно нав'язувати суспільству віртуальну систему цінностей – саме таку, яка вигідна антипорядкові, яка забезпечує його стабілізацію. Таке інформаційне поле антивпорядкованого суспільства негайно блокує природний процес розвитку в напрямку громадянського суспільства. Водночас антивпорядковані структури активно прагнуть контролювати обмін енергії, що проходить у кожному суспільстві, передусім, приток енергії до даного суспільства ззовні. Власне, найбільше антипорядок вражає саме ці дві суспільні підсистеми – енергетичну й інформаційну.

Феномен антипорядку різко зменшує багатолінійність еволюційного процесу, звужує спектр його можливостей, знижує динаміку його розвитку. Водночас він підриває майнову, ментальну, інформаційну, психологічну, демографічну підсистеми суспільства. Це, у свою чергу, значно утруднює перехід такого суспільства до стану динамічного, продуктивного хаосу. Якщо хаос і порядок є феноменами, що взаємодоповнюють одне одного, то антипорядок принципово протистоїть і порядкові, і хаосові, руйнує не тільки порядок, але, як це не парадоксально, і хаос. Він має своєрідну вірусну природу: раз потрапивши в систему, він починає її підпорядковувати собі і одночасно нищити, не зважаючи на те, що тим самим в остаточному підсумку антипорядок знищує і самого себе – разом із системою, що його породила.

Антипорядок заміщує продуктивний хаос його непродуктивною імітацією, блокує характерну для хаосу вільну гру елементів. Це робиться антипорядкованими структурами з метою закріплення свого виняткового становища.

Яким би шляхом не проник у систему вірус антипорядку, найсильніше він вражає владно-управлінську підсистему. Вона поступово перебудовується на антипорядкованих основах і забезпечує асиметричний розподіл інвестиційних можливостей.

За ідеального випадку антипорядок створює антисистему, яку Л. Гумільов визначав як системну цілісність людей, усю діяльність яких спрямовано на послідовне й неухильне спрощення системи [1].

Хаос потребує для свого існування надходження всередину системи все нової і нової енергії. Адже без такого підживлення внутрішня пульсація хаосу кінець-кінцем припиниться – через принципову неможливість так званого вічного двигуна. Усі елементи хаотичної структури кінець-кінцем застигнуть у одній, чітко зафіксованій комбінації, тобто перетворяться на певний порядок.

Натомість порядок потребує постійного підживлення інформацією. Інформація є стабілізуювальним фактором у будь-якій системі, без неї порядок просто не може бути порядком.

Антипорядок, будучи одночасною протилежністю і хаосові, і порядку, постійно балансує між ними, не дозволяючи системі перейти ні в той, ні в інший стан. Антипорядок потребує більше енергії, коли він бореться з порядком, протиставляючи йому штучний, непродуктивний хаос. У іншій же ситуації антипорядок потребує більше інформації – коли він бореться з творчим хаосом, протиставляючи йому штучний, віртуальний порядок.

При цьому антипорядку тим легше охопити всю систему, чим вона менша, складається з меншої кількості елементів. Тому антипорядок обов'язково спрощує систему, урізує її всюди, де можливо. Антипорядок

є більш примітивним феноменом, ніж хаос чи порядок. Тому він, відповідно, примітивізує під себе і всю систему.

Для боротьби з антипорядком потрібні як енергія, так і інформація. Чи здатне громадянське (або перехідне) суспільство мобілізувати свої енергетичні й інформаційні ресурси на боротьбу з антипорядком? Оскільки антипорядок становить цілісну тріаду з хаосом і порядком, це феномен тієї ж природи, то зрозуміло, що впливи на антипорядок без одночасного стимулювання і порядку, і продуктивного хаосу приречені на невдачу. Неможливо інакше здолати антипорядок, ніж посилюючи, стимулюючи в суспільстві то порядок, то творчий хаос, маневруючи від одного до іншого, і навпаки.

Реально це означає то посилення інформаційного поля суспільства (насичення його достовірною інформацією щодо самого себе), то посилення його внутрішньої енергетики – шляхом інвестування енергії (чистої і перетвореної) ззовні. Посилення інформаційного поля стимулює порядок у суспільстві, протистоїть віртуальному інформаційному полю, створеному антипорядком. Посилення ж енергетики суспільства стимулює його творчий хаос, додає суспільству необхідних сил для подальших перетворень.

При цьому суспільству необхідні поперемінно й інформаційна, й енергетична терапії. Узяті поодинокі вони не забезпечують необхідного ефекту і не зменшують міри антипорядку в суспільстві.

#### Література:

1. Гумилёв Л.Н. Этногенез и биосфера Земли. – М., 1990. – С. 496, 498.
2. Нижник Н.Р. Природа та зміст адміністративної реформи в Україні // Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. – К.: Оріяни, 1998. – С. 154.
3. Lensci G. History and Social Change // American Journal of Sociology. – V.82. – N 3. – P. 548 – 564.
4. Nisbet R. Social Change and History. – NY, 1969.

**О.В. ШЕВЕРДИНА, Н.В. БАРАХТЯН**

### **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЦІНОУТВОРЕННЯ В УМОВАХ РЕГІОНУ**

Ціни і цінова політика – одна з головних складових діяльності суб'єктів підприємництва, роль якої все більше зростає. Ціни знаходяться в тісній взаємозалежності з іншими сторонами діяльності фірми. Від цін багато в чому залежать досягнуті комерційні результати, а правильна чи

помилкова цінова політика вчиняє довгостроковий (позитивний чи негативний) вплив на всю діяльність фірми. Важливу роль у цьому процесі відіграє Закон України "Про ціни і ціноутворення" від 3 грудня 1990 р., який визначає основні принципи встановлення та застосування цін і тарифів та організацію контролю за їх дотриманням на території України.

Зокрема, Закон про ціни і ціноутворення визначає політику ціноутворення як складову частину економічної та соціальної політики України. Вона має наступну спрямованість: забезпечення рівних економічних умов для розвитку всіх форм власності, економічної самостійності підприємств, організацій і адміністративно-територіальних одиниць держави, збалансованого ринку засобів виробництва, товарів і послуг, протидія монопольним тенденціям виробників продукції, товарів і послуг; розширення сфери використання вільних цін; підвищення якості продукції; надання соціальних гарантій, насамперед, низькооплачуваним і малозабезпеченим громадянам, враховуючи систему компенсаційних виплат у зв'язку зі зростанням цін і тарифів; утворення необхідних економічних гарантій для виробника; орієнтування цін внутрішнього ринку на рівень цін світового ринку.

Однією з найважливіших передумов переходу до ринкових відносин є упорядкування системи ціноутворення. Вона повинна відповідати економічним законам, що регулюють ціни на ринку.

У розвинених країнах стабілізація функціонування ринкової економіки і підтримка фінансової системи відбувається за допомогою цілісної системи економічних інструментів, у яких важливе місце посідають ціни. Ціна виступає в ній одночасно як важливий інструмент управління та як об'єкт державного регулювання.

Україна на сучасному етапі є однією з тих країн, де практично відсутнє комплексне правове регулювання ціноутворення. Тому необхідно розробити комплексну програму стабілізації фінансової системи, в якій центральне місце надавалося б інструменту цін.

Ринкові ціни динамічні, можуть швидко зростати і знижуватися. При цьому є закономірними зростання цін на нові, високоякісні й прогресивні вироби та їх зниження на давно освоєні, морально застарілі та низькоякісні. Ринкове середовище припускає різноспрямовані потоки цін. Виробник зацікавлений у розширенні виробництва продукції, якщо ціна компенсує його витрати і забезпечує прибуток, достатній для розширення виробництва й вирішення соціальних завдань.

Щоб не лише уникнути банкрутства, але й розбагатіти, підприємці мають, незважаючи на більш високі витрати коштів і праці, постійно модернізувати свою продукцію та впроваджувати новинки. При цьому, коли дія закону вартості ослаблена, коливання цін, що зумовлені дією закону попиту та пропозиції, можуть вчиняти не лише стимульну, але й



руйнівну дію, супроводжувану гострими та непередбачуваними наслідками. Тому у програмах перехідного до ринкової економіки періоду важливе місце повинне бути відведене створенню надійного механізму регулювання цін. Розроблення такого механізму має випереджати проведення заходів щодо роздержавлення й приватизації власності.

Однією зі сфер державного регулювання цін є розмежування повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади в галузі ціноутворення. До системи органів ціноутворення в Україні входять загальнодержавні, регіональні та відомчі установи. До першої групи належить Міністерство економіки України, а до другої – Управління з питань цінової політики Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

Діяльність Мінекономіки у сфері ціноутворення спрямовано на формування та реалізацію цінової політики в країні, аналіз та прогнозування динаміки цін і тарифів, розроблення відповідних пропозицій щодо регулювання цін та стримування інфляції, здійснення методологічного керівництва над діяльністю органів управління різного рівня з питань формування цін. Конкретні повноваження Мінекономіки щодо регулювання цін постійно скорочувалися й зараз обмежуються лише встановленням оптових цін на природний газ для виробників і постачальників, тарифів на його транспортування територією України та роздрібних цін на газ для населення.

Певну роботу в галузі ціноутворення проводять відомчі органи, до яких належать міністерства й відомства. Установлюючи ціни, вони, як правило, погоджують свої рішення з Мінекономіки та деякими іншими державними організаціями (Пенсійним фондом, Національним банком).

За станом на 1 жовтня 2001 р. повноваження з регулювання (встановлення) цін (тарифів) на товари та послуги, які відповідно до чинного законодавства належать владним структурам, у межах області поділяються на три великі групи:

1. Повноваження обласної державної адміністрації;
2. Повноваження обласної ради народних депутатів;
3. Повноваження виконавчих органів місцевих рад.

Аналізуючи повноваження обласних владних структур з державного регулювання цін, ми виявили деякі недоліки та дійшли певних висновків. Так, повноваження обласної державної адміністрації є досить розпорошеними та частково переплетеними із повноваженнями виконкомів місцевих рад (особливо у сфері комунальних послуг). Повноваження обласної ради народних депутатів також розпорошені й досить обмежені. Крім того, незрозуміла доцільність передання цих повноважень від облдержадміністрації до обласної ради (Постанова Кабінету Міністрів України № 567 від

27.04.1998 р.), хоча в структурі ради немає підрозділу, який займається цінами і ціноутворенням.

У той же час повноваження виконкомів місцевих рад щодо затвердження (погодження) тарифів на послуги дуже широкі. Ст. 28 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” зазначає, що “...виконкоми місцевих рад встановлюють у порядку і межах, визначених законодавством, тарифи щодо оплати побутових, комунальних та інших послуг...” [1]. Незрозуміло, які саме послуги не можуть включатися до складу “інших”, тому що формулювання даного Закону досить розпливчасте. Неважко передбачити, що після застосування цих повноважень на місцевому рівні (враховуючи практично повну відсутність на місцях кваліфікованих економістів з цін) справа може дійти до судових процесів. Слід також зауважити, що не обумовлено процедуру погодження тарифів, а саме незрозуміло, хто ж повинен затверджувати ці тарифи – саме підприємство чи обласні структури. Ця невизначеність практично анулює значний обсяг повноважень виконкомів міських рад.

Таким чином, повноваження владних структур у межах області не дуже поєднані між собою, частина їх не має важливого значення для життєдіяльності економіки області. Слід також врахувати, що більшість важливих повноважень на даний момент мають виконкоми місцевих рад, та вони практично неспроможні скористатися своїми повноваженнями через невизначеність юридичної бази та відсутність кваліфікованих фахівців.

Вважаємо, що виправити недоліки в законодавстві про ціни може прийняття нового закону про ціни і ціноутворення. Повноваження владних структур повинні бути чітко розподілені та зумовлені, насамперед, найбільшою доцільністю їх використання.

З усього викладеного вище варто зробити висновок: проведення державної політики цін в умовах становлення ринку вимагає зміцнення органів ціноутворення і контролювання цін та вдосконалення законів, що регулюють їхню діяльність і визначають державну цінову політику.

#### Література:

1. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”. – К.: Парламентське вид-во, 1997. – 100 с.

*В.В. КОРЖЕНКО*

### КОНГРУЕНТНІСТЬ МОРАЛІ ТА ПРАВА

“... Більшість аргументів Гегеля доказують, що моральна свідомість, яка за своєї банальності підкоряється істині і справедливості... є загрозою

для торжества цих цінностей (істини та справедливості. – В.К.)” [2, с. 304]. Так вважає відомий мислитель середини ХХ ст. А. Камю, і небезпідставно. Виявляється, що і соціальна істина як вільне самоздійснення конкретним людським “Я” власного буття [5, с. 227 – 229, 234 – 235], і справедливість як можливість, дійсність та підсумок застосування активних, творчих, свободних начал людини ставляться під загрозу без раціонального улаштування людської життєдіяльності на засадах права.

Це зрозуміло усім цивілізованим співтовариствам, але не окремим представникам українського політичного та “наукового” бомонду.

Нелегко для науковця даються запитання, відповідь на які лежить на поверхні. Чи не повна, абсолютна зневага до права та своїх “безмовних” громадян не дозволяє парламенту кінець-кінцем розгорнути Конституцію України в логічну систему права (нормативно-правові кодекси) та створити ефективну судову систему в державі?

Як оцінювати фахові здатності та сумління окремих науковців, що вперто на повному серйозі пропонують упроваджувати морально-етичні імперативи в концепції громадянського виховання особистості в умовах розвитку української державності, заохочуючи тим самим недовіру до права, сіючи дух безперспективності правової держави [3, п. 2, с. 6]?

А чого варта концепція державної регіональної політики України, яка ґрунтується на багаторівневому управлінні [4, розділ 4, п. 4.1]? (Адже доведено соціальною практикою: чим більше рівнів управління в державі, тим неспроможнішою є влада).

Складається пригноблене враження, що українських “провісників істини” не вчать ні уроки власної історії, ні досвід сучасних розвинутих соціальних практик. Проте з упевненістю можна стверджувати, що скрізь у світі час “бурбонів” уже минув.

Ніхто не має сумнівів у тому, що сучасне розвинуте суспільство пройняте духом цивілізованих ринкових відносин. Виникає справедливе запитання: де ж ті засади в українському суспільстві, які б підживлювали дух “олімпійської” конкуренції? Якщо “Бог помер” (Ф. Достоєвський), а значна частина української громадськості в недалекому минулому була дійсно налаштованою атеїстично, то “усе дозволено”, двері для панування зла відчинено. З іншого боку, “добрий Бог” (В. Підмогильний про перманентне гріхопадіння та сповідь) не може бути ефективним моральним “керманічем” у стосунках між людьми конкурентоспроможного соціального середовища.

Куди, до якого соціального ідеалу щодо зразкових (зрілих) суспільних відносин спрямовувати свій погляд?

Ще понад сто років тому зроблено спроби (хоч, на наш погляд, і безплідні) окремих талановитих мислителів (зокрема, Б. Кістяківського та

П. Новгородцева) довести, принаймні інтелігенції, позитивну роль права у тогочасному суспільстві. Ідея права, правової держави і тоді вважалася абсолютно реальною і практичною [6, с. 525], а її реалізація пов'язувалася із запровадженням у суспільному бутті дійсної довіри до моральнісної сили права [Там же, с. 526, 536].

Право, на думку Б. Кістяківського, здатне щонайбільше дисциплінувати людину, лише на його основі є можливою внутрішня духовна свобода людської особистості [1, с. 122 – 123].

Не випадково Ш. Монтеск'є (“Дух законів”) та Ж.-Ж. Руссо (“Суспільний договір”) убачають “спасіння суспільства” в ідеї права та закону [6, с. 437; 1, с. 124, 126], адже “...сучасна держава ґрунтується на компромісі, і конституція кожної окремої держави є компромісом, що примірює різні прагнення найбільш впливових соціальних груп у даній державі” [1, с. 131].

Європейська спільнота вже давно зрозуміла: *Ubi societas, ibi jus* – “де суспільство, там і право” [6, с. 115], що здатне забезпечити у суспільних відносинах справедливість, рівність і свободу. Інакше і бути не може, тому що “суспільство є союзом осіб”, які мають безмежні вимоги щодо прав власного “Я”, відтак, є нагальною потреба закріплення правових норм спільного життя, цивілізованих взаємовідносин між громадянами в державі [Там же, с. 104, 115]. Окрім того, “уся трудність теоретичного боку питання про взаємовідносини особистості й суспільства, – на думку П. Новгородцева, – виникає саме з того, що вони беруться в якості якихось самодостатніх, супротивних одна одній субстанцій” [Там же, с. 105]. Для органічного (а не механічного) синтезу особистісного й суспільного начал необхідним (хоча, можливо, і недостатнім) феноменом є право (моральнісно вивірене право, право, яке має моральну ціну). Реальна дійсність права сприяє піднесенню “живого людського духу” [1, с. 139], здатного “дати життя і поєднати людей у союзи” [6, с. 105].

Немає сумніву і в тому, що адміністративна реформа в Україні, створення ефективної системи влади потребує відповідного правового забезпечення з урахуванням мультикультурних засад. Не випадково великий прихильник права Б. Кістяківський мудро звертає увагу зацікавленого читача на те, що “правосвідомість усякого народу завжди виявляється в його здатності створювати організації (чи заклади. – *В.К.*) і запроваджувати для них відомі форми. Організації і їх форми унеможливорюються без правових норм, що їх регулюють...” [1, с. 138].

Таким чином, лише правова держава може “приборкати крайнощі егоїзму та свавілля” окремої людської особи [6, с. 105 – 106, 535], бо моральним завданням права є не що інше, як “вгамовувати злі нахили, загнуждувати упертий егоїзм осіб, боротися з несправедливістю та сваволею силь-

них, забезпечувати загальну рівність і свободу” [Там же, с. 538]. Зрештою, “кожен має бути упевненим, що найменше порушення права буде неодмінно покараним...” [Там же, с. 128].

Слушні думки, але протягом останнього століття вони не знайшли ні прихильників (науковці), ні охочих (політичні сили) втілювати їх у реальне життя суспільства. Чому так сталося?

Перш за все, ідею права та правової держави ніколи не підтримувала інтелігенція. Саме “...інтелігенція складається із людей, – зазначає Б. Кістяківський, – які ні індивідуально, ні соціально не є дисциплінованими. І це знаходиться у зв’язку з тим, що ... інтелігенція ніколи не поважала права, ніколи не вбачала в ньому цінності; із усіх культурних цінностей право для неї є найбільш занедбаним” [Там же, с. 123]. Виправданням притупленому інтересові інтелігенції до правосвідомості можна вважати повну відсутність правового порядку в повсякденному суспільному житті [Там же, с. 126 – 127]. Не змінили цього ставлення до права ні “школа марксизму” [Там же, с. 134], ні “перейдений до кінця” шлях “завоювань” соціалістичної революції [6, с. 70]. У цілому минулий радянський соціалізм виявився абсолютно байдужим до права, оскільки марксистською “теорією” передбачалося бездержавне існування людських спільнот в позаосйжньому історичному майбутньому [6, с. 271 – 272, 277].

“Моральна сила права” полягає в тому, що людська свідомість сприймає як значущість добра в життєдіяльності людини, так і дійсність “людських” вимірів суспільного буття. Тільки за цих умов “...суспільний прогрес перестає бути “розтріпаною імпровізацією історії”, в якій то тут, то там спалахують яскраві вогні, щоб незабаром згаснути назавжди в мороку ночі...” [6, с. 63, 278 – 279]. Проте “єдиний у світі народ вселенської свідомості” [1, с. 317] не міг собі дозволити запровадження соціального досвіду побудови держави на засадах права. Європейське прагнення ввести “там” життя в обмежені береги “правової держави” завжди викликало “тут” необґрунтовану підозру, ненависть та “самобутню впертість” [Там же, с. 313, 305]. І це при тому, що правова держава нічого іншого не означала, як державу вільну, створену на засадах визнання прав свободи [6, с. 278].

Неприйнятність “правової держави” (ідею якої постійно захищали, зокрема, кадети) була настільки великою, настільки “деформувала”, на думку С. Булгакова, “виняткову” інтелігентську свідомість, що за благо, за честь визнавалось іноземне іго, підвладність німцям, японцям, навіть туркам [1, с. 309, 322].

Отже, йдеться про потужну соціальну силу (інтелігенцію), душа якої завжди сприймалась як ключ до прийдешньої долі державності і суспільності [Там же, с. 33]. “Невмируща краса духовного образу” інтелігенції, її “спілий” соціальний ідеалізм (“соціальна мрійливість” [Там же, с. 273],

“чуттєвий оптимізм”), безмірна здатність на самопожертву [Там же, с. 331], відмова від реальних життєвих благ заради ідеї та віри (“... я зовсім припинив їздити за кордон, – зазначає С. Булгаков словами “письменника” у відомих діалогах “На бенкеті богів”, – і саме через те, що там так добре жилося. Я боявся отруїтися тим комфортом, він здатен спричинити втрату віри...” [Там же, с. 296]), безмежна віра в чудо [Там же, с. 314, 361, 479] (надія на “халяву”, нездатність до власного зусилля “раціонально” помислити соціальну дійсність), безтямність у політичних сутичках, стійка схильність через партійну колотнечу та непоступливість забувати про державу [Там же, с. 306] – таким суперечливим був сто років тому і залишається, на наш погляд, сьогодні соціальний портрет інтелігенції.

Хто ми такі – цілком зрозуміло. Ніяких тут потаємних суперкультурних або суперпозитивних резервних інтелігентських якостей не спостерігається, тим паче, якщо врахувати особливості “хворого сумління”, що полягає у здатності миттєво перевтілюватися під тиском соціальної скрути: авторитарист – демократ, консерватор – ліберал, “лівий” – “правий”, “червоний” – “червоно-чорний” тощо [Там же, с. 120, 270, 404].

Незрозумілим є лише те, чи здатен український політичний істеблішмент на власне зусилля до мислі, на спроможність керуватися власним розумом у здійсненні соціальних перетворень?

Понад 80 років тому до істинних збудників соціальної думки приходять усвідомлення того, що “в країнах, де не забезпечено правопорядок, немає правосуддя й відсутня соціальна безпека, завмирає заповзятливість (чи винахідливість. – *В.К.*), коїться надмірне подорожчання усіх продуктів, силі та насиллю протиставляється обман, лицемірство, прагнення сховатися у свою раковину, утаїти від усіх своє становище” [Там же, с. 375].

Абсолютизацію моралі та моральної свідомості в суспільних стосунках (що пропонують окремі сучасні “фахівці”) без перебільшення можна вважати нездійсненим прагненням утворити українське суспільство “суспільством святих”, де юридичне право втрачає свою цінність [1, с. 446]. “Маленький” українець вже добре знає, що “правова і державна організація” вибудовується саме за його волею професійним складом парламенту, який отримує для цього певний кредит довіри [Там же, с. 456]. Лише “сірість” мислення та “незграбність” правотворчої діяльності “великого” українця в парламенті (інститут раціональної правотворчості, а не місце задоволення політичних амбіцій) може стати причиною втрати зазначеного кредиту довіри і великим злом для громадян України.

Прийшов час спростувати твердження великого П. Чаадаєва про те, що “ми зростаємо, але не визріваємо, ми рухаємося вперед, але в побічному напрямку, тобто по лінії, що не прямує до мети... Ми належимо до тих... (народів. – *В.К.*), які нібито не входять складовою частиною до людства, а

існують тільки для того, щоб подати великий урок світові” [7, с. 21], тяжкий і трагічний, надзвичайно болісний урок самознищення.

#### Література:

1. Вехи: Сборник статей о русской интеллигенции. Из глубины: Сборник статей о русской революции. – М.: Правда, 1991. – 608 с.
2. Камю А. Миф о Сизифе. Бунтарь. – Мн.: ООО “Полурри”, 1998. – 544 с.
3. Концепція громадянського виховання особистості в умовах розвитку української державності // Освіта України. – 2000. – № 32. – (9 серп.).
4. Концепція державної регіональної політики України // Голос України. – 2000. – № 203 (2450). – (4 листоп.)
5. Корженко В.В. Філософія виховання: зміна орієнтацій: Монографія. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 304 с.
6. Новгородцев П.И. Об общественном идеале. – М.: Пресса, 1991. – 640 с.
7. Чаадаев П.Я. Сочинения. – М.: Правда, 1989. – 656 с.

# РОЗРОБКА ТА РЕАЛІЗАЦІЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В ОКРЕМИХ СФЕРАХ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ НАСЕЛЕННЯ В УМОВАХ КОНКУРЕНТНОГО СЕРЕДОВИЩА

*М.В. АПАЛЬКОВА*

## ФОРМИ МІЖРЕГІОНАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ТА ШЛЯХИ ЇХ РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ (НА ПРИКЛАДІ ХАРКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ)

Розвиток відносин між державами в історичному ракурсі свідчить про безперспективність курсу на самоізоляцію. Отже, Україна як суверенна держава активно включилася в багатостороннє міжнародне економічне співробітництво. Виходячи з глобальних інтересів України, спрямованих на послідовну економічну інтеграцію у світове господарство, основним пріоритетом на рівні прикордонних регіонів є активний розвиток міжрегіональних відносин.

Інтенсифікація розвитку міжрегіонального співробітництва у прикордонних регіонах пострадянських держав вимагає багатоступеневих дій та інтегрованих зусиль на всіх рівнях державного управління – від національного до місцевого. Це зумовлено тим, що вищеназвані регіони, як правило, відстають за рівнем соціально-економічного розвитку від внутрідержавних. Координувальним інструментом таких зусиль має бути зовнішньоекономічна та регіональна політика, вписана в загальнодержавну стратегію реформування.

Серед форм міжрегіонального співробітництва, в яких прикордонні регіони виступають як повноправні суб'єкти, можна назвати [2]:

- транскордонне співробітництво з його найпоширенішими формами єврорегіонами та вільними економічними зонами (ВЕЗ);
- транспортні коридори, розвиток яких на сьогодні в Україні визнано загальнонаціональним пріоритетом;
- спільне підприємництво, яке, у принципі, не є формою міжрегіонального співробітництва, але вимагає створення відповідних соціально-економічних умов, у тому числі на регіональному рівні.

Після падіння “залізної завіси” в Європі розпочався процес формування нової геополітичної ситуації. Прикордонне співробітництво почало інтенсивно наростати, набуваючи нових форм і якісних ознак. Цей процес збігається в часі з початком інтенсивного відкриття кордонів у Централь-



ній та Східній Європі, коли прикордонна інфраструктура почала виконувати трансконтинентальні (для Європи – транс'європейські) функції. На транспортних магістралях загальноєвропейського і міжнародного значення окреслилися регіони (як правило, на територіях, на яких часто відбувалися зміни кордону), де прикордонне співробітництво між локальними спільнотами і місцевими органами влади стає життєво необхідним для підтримки належного рівня функціонування цих магістралей у місцях перетинань кордону [2]. Прикордонне співробітництво на цих територіях виступає у своїй новій стадії – як транскордонне співробітництво. І ці території можуть бути означені як території інтенсивного транскордонного співробітництва, або транскордонні регіони (ТКР). При юридичному оформленні транскордонних (регіонально-міжнародних) відносин у цих регіонах (у формах, відповідних до вимог Ради Європи) вони переростають у єврорегіони. Ці останні структури, які почали виникати в повоєнній Західній Європі на початку 60-х рр. ХХ ст. і мали за призначення подолання напружених політичних відносин через суперечні прикордонні території, за поширення їх на Центральну та Східну Європу набувають нового забарвлення і отримують новий поштовх для розвитку. Вони стають не лише інструментом подолання проблем міжнародних відносин, але й юридично оформленим механізмом, що забезпечує транс'європейські економічні відносини.

Концепція транскордонного співробітництва як складова частина загальноекономічної стратегії для України в цілому ще тільки розробляється, і тому є важливим, щоб під час розроблення концепції соціально-економічного розвитку будь-якої транскордонної території враховувалися національні інтереси держави та особливості її зовнішньоекономічної політики.

Найбільшого розповсюдження серед форм транскордонного співробітництва дістали єврорегіони та вільні економічні зони.

Серед країн Центральної та Східної Європи найбільш інтенсивно процес формування єврорегіонів відбувався в Польщі. У цій країні, досвід якої може бути найбільш доступним для впровадження в Україні, діяльність із впровадження транскордонного співробітництва та формування єврорегіонів належить до концепції Міністерства закордонних справ. На відміну від Польщі, у країнах Західної Європи така форма транскордонного співробітництва, як єврорегіони, є наслідком ефективної співпраці регіональних влад, яка ініціюється на рівні, нижчому від регіонального, – місцевому.

Метою створення ВЕЗ є полегшення розв'язання соціально-економічних та екологічних проблем на основі спільного підприємництва, сприяння стабільності в суспільстві, підвищення добробуту населення.

Якщо ж формування ВЕЗ у конкретному регіоні може призвести до протилежних наслідків (серед яких підвищення регіонального сепаратизму), то воно є недоцільним.

Ще одним видом міжрегіонального співробітництва прикордонних областей України є їхня участь у формуванні системи транспортних коридорів. Розвиток таких коридорів стає характерною ознакою європейської інтеграції. В Україні також реалізується Програма створення та функціонування національної мережі транспортних коридорів, що потребує активізації діяльності регіонів у цьому напрямку.

Для Харківської області найважливішим напрямком міжрегіонального співробітництва є традиційні економічні зв'язки між Україною та Росією. Їхні взаємні економічні інтереси зумовлено високим рівнем виробничих, коопераційних і технологічних зв'язків практично в усіх галузях економіки та об'єктивною необхідністю їх раціонального збереження, оновлення й подальшого розвитку на взаємовигідній, рівноправній основі.

Харківська і Белгородська області виступили з ініціативою створення в них зон вільної торгівлі, а також створення єврорегіону "Слобожанщина", метою якого має стати інтенсифікація прикордонних обмінів і поновлення виробничої кооперації між підприємствами двох країн. Цей проєкт повинен мати яскраво виражену господарську і гуманітарну спрямованість і не лише забезпечити адаптацію населення й економіки до умов прикордонної території, але й сформулювати зиски, які можуть мати кожна область і кожен район зі свого розміщення.

Прикордонна співпраця могла б стати одним з локомотивів розвитку міждержавних зв'язків між Україною та Росією в цілому. Але така співпраця потребує дієвої підтримки керівництва обох країн.

Підсумовуючи сказане, слід зауважити, що розвиток міжрегіонального співробітництва прикордонних регіонів України, особливо на міжнародному рівні, повинен базуватися на продуманій і збалансованій регіональній політиці, яка б дозволяла гнучко реагувати на зміни соціально-економічної ситуації та політико-правових умов на прикордонних територіях, напрацьовувати диференційовані методи управління та вибіркового впливу на важелі соціально-економічного розвитку.

#### Література:

1. Максимчук М. *Форми міжрегіонального співробітництва прикордонних регіонів України // Соціально-економічні дослідження в перехідний період: Проблеми і перспективи транскордонного співробітництва в аспекті процесів європейської інтеграції.* – Львів; Луцьк: Вежа, 2000. – Вип. XV. – С. 189.

2. *Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (Мадрид, 1980) // На шляху*

**В.Н. БАБАЄВ**

## **ОПТИМИЗАЦИЯ КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ИНДУСТРИАЛЬНОГО МЕГАПОЛИСА)**

Анализ нынешней ситуации показывает, что экономика Украины находится в стадии роста, макроэкономические и макрофинансовые изменения должны быть подкреплены новыми структурными реформами – реформами второго поколения, о чем говорится в Послании Президента Украины к Верховной Раде Украины [1] и в новой Программе Кабинета Министров Украины [2]. Региональный и муниципальный векторы становятся основным, базовым направлением реформ, создания в Украине инновационной экономики роста. Основная задача сегодняшнего дня – переход к политике проективного видения, продуманного и стратегического управления экономическим и социальным развитием.

Сейчас любая проблема регионального и муниципального развития фактически является сложноструктурным проблемным комплексом, т.к. объединяет бюджетную, политическую, законодательную, управленческую, кадровую и хозяйственную плоскости. Перед нами стоят задачи оптимизации муниципального управленческого поля, что особенно касается крупных городов, в частности, индустриальных мегаполисов.

Возникла острая потребность в новой генерации государственно мыслящих, новаторски настроенных руководителей и государственных служащих, способных работать в условиях динамичной политико-экономической и социальной ситуации, коммерциализации муниципальных производственных отношений, утверждения новых механизмов местного самоуправления и территориальной низовой демократии.

Перед местными властями сегодня стоит задача создания новой системы муниципального и хозяйственного менеджмента, основанного на переходе от номенклатурных командно-административных к оптимизированным – динамичным и гибким – моделям административного управления. Трансформация системы управления кадрами актуализировала концептуальные вопросы кадрового планирования и дизайна, стимулируя, в свою очередь, усиление научного интереса к данной проблематике.

Поиск наиболее эффективных методов реализации и конструирования оптимальной стратегии кадровых назначений в муниципальных исполни-

тельных структурах осуществляется практически с тех пор, как появилось понятие государственного управления в условиях демократической трансформации. Однако научное, практико-методическое и методологическое обеспечение новой доктрины кадровых назначений работников государственного управления превратилось в специальную задачу лишь с того момента, когда управленческая деятельность в условиях строительства нового Украинского государства достигла определенной законодательной и административной стабильности и возник запрос на рекрутацию нового кадрового поколения.

Выход из сложившейся ситуации представляет собой сложный проблемно-целевой комплекс. Разрешенческий компонент данного комплекса складывается, с одной стороны, из задач подготовки не только специалистов в отдельных отраслях государственного менеджмента всех уровней (национального, муниципального, отраслевого), но и профессионалов в области государственного управления в целом, то есть людей, получивших определенные знания и обладающих способностью к их применению в изменяющихся условиях.

С другой стороны, невозможно решить задачу создания эффективной стратегии кадровых назначений без разработки соответствующих “эвалюэйшн”-технологий (*Evaluation* – в переводе с английского “оценка”), процедур и методов. Опыт показывает, что комплексное решение задач кадровой рекрутации и менеджмента предполагает, во-первых, серьезную работу по подбору будущих управленцев, поскольку соответствие кандидатов ряду требований государственного управления (например, умение лидировать, способность мыслить нестандартно или стратегически) лишь в небольшой степени есть результатом их обучения. Профессиональные управленцы могут получиться, если учебное заведение формирует личность в целом, то есть реализует и общегуманитарную, и практическую специальную подготовку. Что же касается современных кадровых “эвалюэйшн”-технологий, то необходимость в их разработке, модификации и адаптации прямо пропорциональна степени сложности задач государственного управления.

Муниципальная кадровая работа направлена на формирование наиболее работоспособного состава исполнительных органов власти. Для достижения данной цели могут использоваться различные методы и процедуры, специфичные для современного этапа развития системы государственного управления в целом и конкретных задач муниципального управления.

Решение задач в рамках данного направления кадровой работы не может быть успешным без оценки кадров – важнейшего компонента “эвалюэйшн”-технологий. Так, при назначении необходимо оценить степень готовности кандидата к работе в должности. Решая вопрос о переназначе-

нии, не обойтись без информации о том, насколько сотрудник был эффективен при выполнении работы. Принимая решение о повышении работника в должности, необходимо оценить, насколько он подготовлен к выполнению новых функций.

При формировании эффективной стратегии кадровых назначений необходимо сочетать компоненты “открытой и закрытой” кадровой политики.

“Открытая кадровая политика” ориентирована на максимальное привлечение нового персонала и дает возможность быстро обновлять технологии, привлекать наиболее эффективных в своих областях специалистов, но требует высоких затрат на их поиск и отбор при приеме на работу.

“Закрытая кадровая политика” ориентирована на максимальную интеграцию сотрудников, прикрепление их к “системе”. Она способствует формированию традиций и норм организации, чувства стабильности у сотрудников, но требует высоких затрат на постоянное переобучение персонала, активизацию творческих способностей, затрудняет инновативный процесс.

Существенное влияние на выбор типа кадровой политики оказывают внешние и целевые факторы. В нынешних условиях ориентация на эксклюзивное использование одного типа политики невозможна в силу объективных причин и может привести к кадровому и управленческому кризису.

Для создания эффективной “эвалюэйшн”-составляющей современной муниципальной кадровой политики соответствующим подразделениям необходимо дальнейшее интенсивное внедрение:

- диагностики уровня профессиональной подготовленности для сопоставления с должностными требованиями или сравнения кандидатов;
- аттестации, оценки эффективности для ускорения процессов должностного роста и ротации;
- сбора информации о потенциальных возможностях и темпах профессионального роста для планирования карьеры;
- “систематических закрытых кадровых тестирований” в качестве средства повышения уровня компетентности управленческого персонала;
- системы оценки, направленной на выявление общего потенциала кадров.

Исходя из сегодняшних задач для достижения и обеспечения оптимального качества муниципального менеджмента предлагается выделить три группы стратегических целей и соответствующие кадровые технологии их достижения (рисунок).

1-я группа целей – это повышение эффективности работы муниципального управленческого аппарата, для достижения которого используются методы:

- создания конкурентной среды внутри муниципального аппарата управления при реализации определенной части функций, с сохранением

общности условий деятельности и изменением системы и динамики возможностей кадрового роста и вознаграждения;

– высокой инновационности управления, разработки и внедрения новых технологий и современной техники с формированием компьютерных баз данных, переложением управленческих архивов на электронно-магнитные носители и т. д. (подобный опыт организации работы был аккумулирован в структуре Харьковского горисполкома в виде специального информационно-аналитического подразделения).

2-я группа целей – повышение статуса муниципальной и коммунальной службы в обществе – предусматривает:

– жесткий кадровый отбор персонала;

– обеспечение стабильности общественного положения данной категории госслужащих, которая может быть достигнута путем реализации стабильных социальных гарантий;

– открытость конкурса при приеме на государственную службу, достигаемая широким информированием о проходящих наборах, создание сети муниципальных кадровых служб, ориентированных на раннее информирование молодежи о возможностях карьеры на государственной службе, отбор талантливой молодежи и включение ее в корпоративные учебные программы;

– прозрачность функционирования органов муниципального управления путем введения системы общественного контроля за их деятельностью, проведением регулярных брифингов, посвященных актуальной коммунальной тематике, установление диалога с населением: дни открытых дверей, пресс-конференции, обращения к горожанам через СМИ, отчетные конференции;

– демократизация работы муниципального аппарата, четкое следование нормативной базе, доведение ее содержания до каждого потребителя услуг муниципальной власти.

3-я группа целей – формирование и развитие корпоративной философии муниципальной службы и населения – предполагает:

– активное участие широких масс в коммунальном и муниципальном планировании, формировании нормативных актов, регламентирующих деятельность органов городского управления;

– общественный контроль, в том числе открытость конкурсных и оценочных процедур, широкое привлечение к работе аттестационных комиссий представителей общественности.

Таким образом, усовершенствование модели принятия и реализации управленческих решений в муниципальной структуре с целью превращения ее в открытую, мобильную систему, имеющую эффективный механизм обратной связи, требует, наряду с реализацией стратегических целей

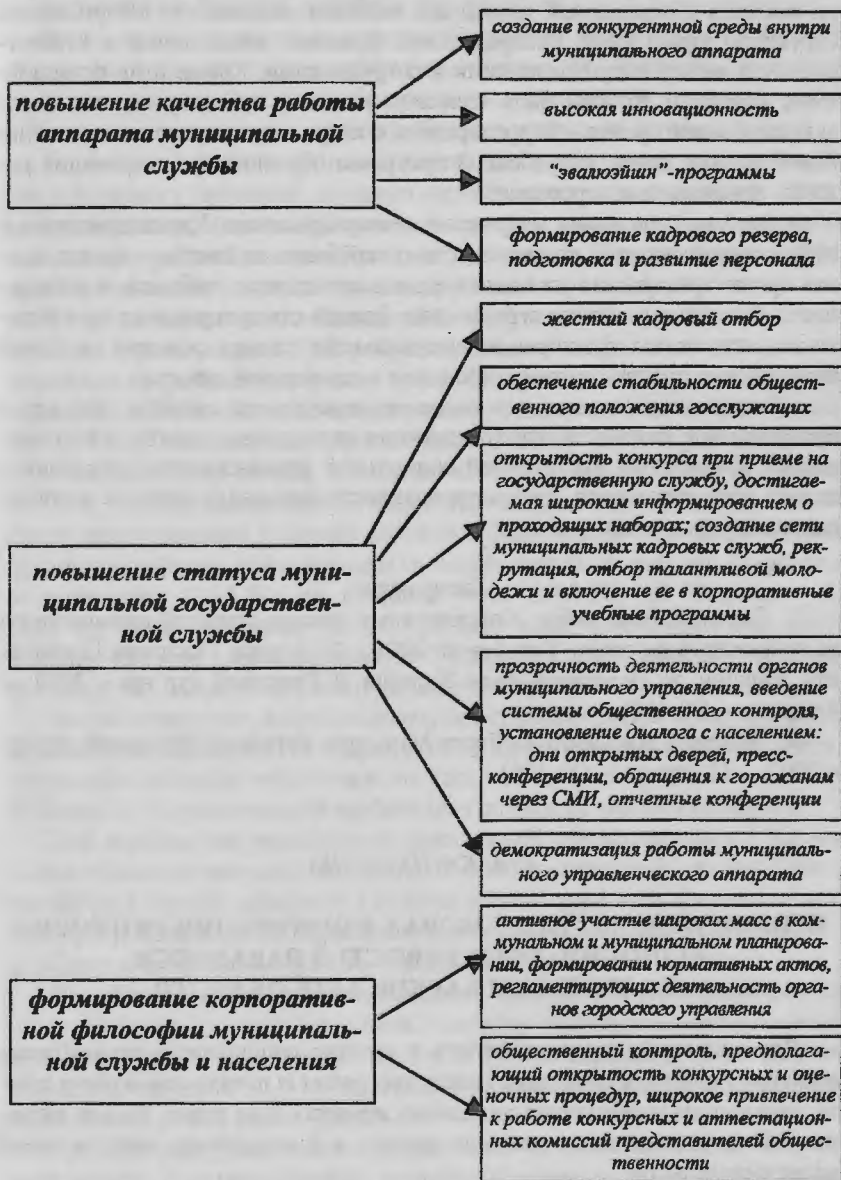
оптимизации муниципального управления, проведения инкорпоративных кадровых мероприятий среди госслужащих по следующим направлениям:

– *стратегическое планирование управленческого аппарата.* Базовыми параметрами данного направления являются принципы кадровой политики, определяющие стратегические ориентиры формирования кадрового потенциала и основные факторы его развития. Важнейшими проблемами данного направления являются создание эффективной системы планирования потребности в персонале и технологии планирования служебной карьеры и программ оценки эффективности труда. Однако в настоящее время разработка технологий стратегического планирования на муниципальном уровне сдерживается слабой динамикой государственной административной реформы, и управление ориентировано на оперативное тактическое реагирование в условиях перманентно изменяющихся потребностей организационных структур;

– *формирование новой системы рекрутации кадров.* Сложившаяся в настоящее время система привлечения управленческого персонала характерна для закрытой кадровой политики и бюрократической организационной культуры. Основными целевыми контурами новой системы рекрутации кадров является повышение открытости деятельности муниципальных органов, формирование у населения чувства причастности к процессам управления городом;

– *внедрение программ инкорпоративной кадровой адаптации.* Данные программы призваны оптимизировать процесс интеграции новых сотрудников с минимальными потерями времени и быстрым выходом на уровень эффективного функционирования. Показателями результативности адаптационных программ являются параметры эффективности труда, оценка уровня текучести новых кадров, количество должностных продвижений в течение первых лет работы, а также число и причины возникающих конфликтов;

– *формирование мобильного кадрового резерва.* Данное направление базируется на концепции непрерывной профессионализации управленческих кадров и предусматривает отбор групп управленцев, отвечающих определенным требованиям, для дальнейшей перспективной подготовки. Программы совершенствования управленческого персонала в новых условиях являются необходимым фактором эффективного функционирования муниципальных органов. Эти программы базируются на сравнительном анализе существующих кадровых ресурсов и стратегии развития организации, построении программ формирования необходимых компонентов управления, способных обеспечить реализацию программируемой стратегии;



**Рисунок. Соотношение целей кадрового менеджмента и кадровых технологий**



– *осуществление кадрового мониторинга.* Оценка эффективности труда является обоснованной только при наличии рационально оформленной структуры управления, распределения функций, полномочий и ответственности между подразделениями и сотрудниками. Кроме того, используемые критерии должны быть известны каждому субъекту оценки, а результаты мониторинга – коррелировать с кадровыми мероприятиями: системой оценки труда, разработкой программ обучения, формирования резерва, продвижения персонала;

– *создание системы кадрового стимулирования.* Характеристиками эффективной системы кадрового стимулирования являются – максимальная ориентированность на индивидуальные интересы, гибкость и мобильность. Однако в условиях ограничения фондов стимулирования приоритетными становятся факторы нематериального стимулирования, а также объединение программ стимулирования и социальной защиты.

– *социальная защита персонала муниципальной службы.* Наряду с программами кадрового стимулирования социальная защита предусматривает обеспечение достаточной социальной независимости служащих с целью предотвращения коррумпированности персонала органов муниципального управления.

#### Литература:

1. Європейський вибір: Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2001 – 2011 роки. Послання Президента України до Верховної Ради України // Урядовий кур'єр. – 2002. – 4 червня. – (№ 100).
2. Програма діяльності Кабінету Міністрів України // Урядовий кур'єр. – 2002. – 12 червня. – (№ 106).

**С.А. БАШКАТОВА**

### **ПРОЯВИ БЕЗРОБІТТЯ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ РИНКОВИХ ВІДНОСИН: ОСОБЛИВОСТІ Й ПАРАДОКСИ (НА ПРИКЛАДІ ХАРКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ)**

Для всіх країн світу зайнятість у системі соціальних і економічних проблем є однією з провідних і виступає, разом із показниками рівня життя, своєрідним індикатором соціальних процесів. І не дивно, бо для людини робота – це не лише джерело доходу, а й можливість посісти певне місце в суспільстві.

Перехідні етапи в розвитку будь-якого суспільства завжди відрізняються глибокими і масштабними змінами. В Україні з усіх змін,

пов'язаних із переходом до ринкової економіки, ті, які стосуються ринку робочої сили і зайнятості, найбільш болючі.

Ринок праці є особливим у системі ринкових відносин, тому що його формування має не лише важливе економічне, але й велике соціально-політичне значення, оскільки без реального функціонування ринку робочої сили неможлива структурна перебудова української економіки.

Перехід до нової системи економічних відносин привів до відмови від соціалістичного принципу загальної гарантованості права на працю. Реструктуризація виробництва цілком змінила стан ринку праці, активізувала вивільнення робочої сили і збільшила її плінність. Резервна армія праці, властива ринковому суспільству, стала реальністю і в Україні.

З метою виявлення особливостей безробіття в умовах перехідної економіки в червні – липні 2001 р. було проведено соціологічне дослідження поведінки безробітних на ринку праці. Опитування здійснювалося за випадковою вибіркою методом анкетування в центрах зайнятості м. Харкова. Загальна кількість опитаних склала 161 особу. До вибірки потрапили 49 чоловіків (30,4 % від загальної кількості опитаних) і 112 жінок (69,6 %). Таке співвідношення відповідає питомій вазі чоловіків і жінок серед зареєстрованих у службі зайнятості Харківської області. За віковим критерієм опитані розподілилися в такий спосіб: у віці до 28 років – 41 респондент (25,5 %); до 40 років – 44 (27,3 %); до 50 років – 41 (25,5 %); старше 50 років – 35 (21,7 %). При цьому 28 респондентів мають неповну середню і середню освіту; 23 – середню спеціальну; 26 – середню технічну; 84 – незакінчену вищу та вищу освіту.

Аналіз отриманих даних свідчить, що сучасний ринок праці має низку особливостей. Можна було б припустити, що існуючий рівень безробіття і труднощі в пошуках роботи змусять тих, хто має роботу, більше цінувати її. Однак 33 % респондентів позбавилися роботи за власним бажанням.

Цей парадокс на українському ринку праці підтверджується і Харківським обласним центром зайнятості. У 2000 р. серед осіб, що перебували на обліку в службі зайнятості і не були зайняті трудовою діяльністю менше 1 року, кожен третій звільнений за власним бажанням, кожен п'ятий – у зв'язку зі скороченням штатів, ліквідацією організації.

Передбачається, що така ж тенденція збережеться й найближчим часом. Очікується, що послугами служби зайнятості скористаються 175,1 тис. осіб. Серед них звільнені у зв'язку зі змінами в організації виробництва складуть 22,7 %, за власним бажанням – 26,6 %, особи, що не були зайняті понад 1 рік, – 22,6 %.

Під час диференціювання респондентів за віком виявлено наступні особливості. Для респондентів, старших 40 років, основний спосіб стати безробітним – бути звільненим у зв'язку зі скороченням штатів, ліквідаці-

сю організації. І лише кожен четвертий звільнився за власним бажанням. Отже, люди, що переступили 40-річну межу, більше цінують свою роботу. Вони вважають, що в їхньому віці знайти нову роботу дуже складно.

Для молоді у віці до 28 років головний спосіб стати безробітним – звільнитися за власним бажанням, чим скористалися 39,0 % респондентів. Основною причиною став низький заробіток. У сучасних умовах найбільш уразливою виявилася молодь, особливо та її частина, що, завершивши навчання, готова розпочати іншу діяльність. Серед молоді 22 % респондентів – випускники вузів, технікумів, ПТУ, які не мають досвіду роботи. Пропозиція молодіжної робочої сили велика через припинення практики розподілу і працевлаштування випускників, обмеження кількості вільних робочих місць.

За даними Харківського обласного центру зайнятості, середня тривалість періоду безробіття в цілому по області зросла з 11,6 місяця у 1999 р. до 12,0 у 2000 р. Серед респондентів цей період склав 15,6 місяця. Лише в 12 % опитаних тривалість безробіття менше 1 місяця, кожен четвертий не має роботи від 6 до 12 місяців. У категорію “довгостроково безробітних” (понад 1 рік) потрапили 32,5 % респондентів.

Безробіття відрізняється затяжним характером. Ця особливість найбільш характерна для респондентів старшого віку, жінок і осіб з вищою освітою.

Українська специфіка в структурі безробіття полягає в тому, що велика частина безробітних – люди високоосвічені. Половина з опитаних має вищу освіту. Більш довга середня тривалість безробітного періоду (18 міс.) цієї категорії респондентів пояснюється пропонованими при пошуку роботи вимогами до неї. Одним з основних за значущістю є для респондентів із вищою освітою цікава і змістовна робота. Творчості в процесі праці опитані з вищою освітою надають перевагу в 2 рази частіше, ніж інші респонденти.

Перспектива безробіття в сукупності з наявним рівнем життя багато в чому визначає поведінку безробітного. Неважко припустити, що багато хто після втрати роботи відразу розпочинає її пошук. І справді, 59,1 % респондентів розпочали пошук роботи відразу і 21,4 % – протягом першого місяця після її втрати.

Серед вирішальних факторів під час вибору роботи респондентами усіх вікових груп названі: добре оплачувана робота (82,6 %); регулярна виплата заробітної плати (80,7 %).

Наступною за значущістю для молоді є можливість подальшого професійного зростання, можливість працювати в доброму колективі (68,3 %); цікава, змістовна робота (56,1 %). Для респондентів старшого віку третім за значущістю фактором є близькість місця роботи від домівки

лише 6,2 % опитаних погоджуються на будь-яку роботу. Це при тому, що в цілому 80,1 % респондентів зараховують себе до бідних і найбідніших: 44,1 % з них мають доходи, що дозволяють їм лише прогудуватися, а в 36 % – грошей не вистачає навіть на продукти харчування.

Такий парадокс можна пояснити досить високим ступенем соціальної адаптації безробітних. Усе більшу частину в реальних доходах населення становлять надходження від особистого підсобного господарства, від нерегламентованої діяльності, разові заробітки. Кожен другий назвав основним засобом існування доходи інших членів сім'ї, кожен третій – додаткові джерела доходів, серед яких випадкові заробітки (41,6 %), особисте підсобне господарство (24,8 %), субсидії на оплату комунальних платежів (23 %), і лише для кожного десятого допомога з безробіття є основним засобом до існування.

Практика закордонних країн зі зрілою ринковою економікою свідчить про те, що немає легких способів вирішення проблем ринку робочої сили, немає загальних рецептів і постійнодіючих засобів. У різних країнах вони змінюються залежно від особливостей соціально-економічного та політичного устрою, від ситуації в економіці.

У коло основних завдань стратегічної політики зайнятості входить створення робочих місць і їхня модернізація. Надання різнобічної допомоги вітчизняному виробникові, підтримка інвестиційної діяльності із залученням іноземних інвестицій є довгостроковими напрямками політики, що сприяють підвищенню рівня зайнятості. Методом довгострокового спостереження встановлено, що створення додаткових робочих місць і зменшення безробіття відбудеться, якщо середньорічні темпи зростання ВВП перевищать 2,6 %. Отже, основним напрямком у політиці зайнятості повинне стати поновлення економічної динаміки. Необхідно вводити програми сприяння розвиткові підприємництва, малого бізнесу, самозайнятості, котрі в сучасних умовах справедливо розглядаються як могутні види діяльності, що можуть задіяти значну кількість робочої сили.

*Г.П. БІЛОВ*

## **РЕАЛІЗАЦІЯ АКТИВНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАЙНЯТОСТІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РИНКУ ПРАЦІ**

Унаслідок позитивних змін в економіці Харківської області спостерігаються ознаки стабілізації й на регіональному ринку праці. Так, за рахунок усіх джерел фінансування протягом 2001 р. створено понад 21 тис. робочих місць.

Середньорічна потреба підприємств, організацій, установ у робочій силі в 1,5 рази перевищила рівень минулого року і становила на 01.01.2002 р. 8,8 тис. громадян. Враховуючи це та підвищення ефективності роботи служби зайнятості за рахунок упровадження Єдиної технології обслуговування незайнятого населення в районних центрах зайнятості, на постійні робочі місця було працевлаштовано 39,7 тис. осіб, що складає 28,0 % від загальної кількості незайнятого населення, на тимчасові – понад 15 тис. Здобули іншу професію, спеціальність та підвищили кваліфікацію 7,2 тис. громадян.

Для забезпечення ефективного соціального захисту незайнятих громадян, державною службою зайнятості широко розгортаються активні заходи сприяння зайнятості населення.

До активних заходів належить робота служби зайнятості щодо надання інформаційних, профорієнтаційних послуг, створення банку вакансій та пошук підходящої роботи, працевлаштування неконкурентоспроможних верств населення на заброньовані робочі місця, сприяння самозайнятості та підприємницькій діяльності, підвищення конкурентоспроможності незайнятих громадян шляхом організації професійного навчання, організації тимчасових суспільних робіт.

У середньому в Харківській області після проходження професійного навчання майже половина громадян одразу були працевлаштовані центрами зайнятості, решта виявили бажання самостійно шукати роботу за набутою професією.

Протягом 2001 р. до служби зайнятості звернулося 141,6 тис. громадян, більшість із яких отримали направлення на працевлаштування. Питома вага працевлаштованих у загальній кількості незайнятих громадян становила 28,0 % проти 22,7 % в 2000 р.

Проте питання щодо працевлаштування громадян, які шукають роботу, залишається надто складним. Відомо, що безробіття є однією з найгостріших соціально-економічних проблем країни. Вирішити її неможливо лише службою зайнятості, треба об'єднати зусилля державних органів влади, роботодавців, профспілкових та громадських організацій.

Закон України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття", що набрав чинності з січня 2001 р., надає змогу суб'єктам господарювання створювати додаткові робочі місця, за рахунок цільових коштів Державної служби зайнятості. Перевагу в отриманні дотацій мають роботодавці, котрі створюють додаткові робочі місця для працевлаштування соціально незахищених прошарків населення понад установлену квоту. Дотація надається в розмірі фактичних витрат на заробітну плату прийнятих за направленням служби зайнятості безробітних, що включають установлену їм тарифну ставку (посадовий оклад),

з доплатами за умови праці та нарахуваннями до соціальних фондів, але не вище за середній рівень заробітної плати в галузях економіки відповідної області за минулий місяць.

Харківській обласній службі зайнятості в 2001 р. було виділено цільові кошти в розмірі майже 2,5 млн грн., що забезпечило створення за рахунок дотацій понад 1,5 тис. додаткових робочих місць.

Переконалися на власному досвіді у вигідності отримання дотацій в 2001 р. в Харківській області змогли власники 182 підприємств, де нині працюють 636 колишніх безробітних, які після тривалого періоду безробіття нарешті знову мають роботу – джерело існування.

Роботодавці, створюючи додаткові робочі місця разом із Державною службою зайнятості, сприяють економічному розвитку регіону, подоланню бідності, зниженню соціальної напруженості в суспільстві.

Протягом останніх років рейтинг служби зайнятості зріс, про що свідчить її активна участь у реалізації та впровадженні багатьох новацій. Службу задіяно в реалізації спільних проєктів, серед них проєкт розвитку Організації Об'єднаних Націй, Міжнародної організації праці й Міністерства праці та соціальної політики України, спрямований на впровадження гнучких систем професійного навчання для безробітних з метою розвитку малого підприємництва і самозайнятості, пілотний проєкт Департаменту Міжнародного розвитку Уряду Великобританії, мета якого – підвищення трудової активності незайнятого населення, перш за все жінок та молоді. Налагоджено контакти з роботодавцями регіонів України, країнами близького закордону та Чеською республікою.

Рівень офіційно зареєстрованого безробіття в цілому в області вдалося знизити до 3,32 % (станом на 01.01.2002 р). Вдалося стабілізувати зростання безробіття в цілому по області, а в Харкові цей рівень починає поступово знижуватися, чому сприяла системна робота з реалізації Програми соціального та економічного розвитку області, а також обласна програма зайнятості населення.

Харківський обласний центр зайнятості бере безпосередню участь у створенні нових робочих місць, надаючи безвідсоткові позики безробітним, які розробили свої бізнес-плани. Для підтримки та підвищення професійного рівня безробітних постійно проводиться навчання в навчальних закладах різного рівня акредитації.

Пропонується досить великий перелік професій від традиційних до найсучасніших, причому нерідко за індивідуальною програмою відповідно до інтересів, рівня знань, фізичних можливостей. Визначено перелік професій для розроблення й адаптації модульних програм та модульних блоків, опанування яких є передумовою відкриття власної справи, створення базових навчальних закладів та здійснено навчання фахівців з розроблення й впровадження модульних навчальних програм.

Обласна служба зайнятості стала надійним і реальним партнером багатьох організацій у створенні робочих місць. Відкрито Харківську школу підприємців – “бізнес-інкубатор” для безробітних, такі ж структури створено в районах з найбільш високим рівнем безробіття: Ізюмському, Куп’янському, Первомайському. Створено Харківський міський інформаційний центр – біржу праці.

Служба зайнятості передбачає розширити сферу послуг щодо надання допомоги роботодавцям у доборі кадрів, професійній підготовці; за заявками підприємств, працівників з числа безробітних, – надання профорієнтаційних послуг їх персоналу. Відпрацьовується система розповсюдження нормативно-довідкової інформації про порядок реєстрації підприємств у центрі зайнятості, формування Фонду загальнообов’язкового державного страхування на випадок безробіття.

Для подальшого розвитку підприємницької діяльності серед безробітних у Харківській області постановою правління Фонду загальнообов’язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття дозволено, як експеримент, надавати безробітним фінансову допомогу на поворотній основі для здійснення підприємницької діяльності.

Суспільні роботи та сезонні роботи – загальнодоступний вид тимчасової зайнятості, який не потребує спеціальної кваліфікації й виконується на договірній основі. Оплачувані суспільні роботи організують місцеві державні адміністрації за участю державної служби зайнятості для тимчасового працевлаштування безробітних. Види і обсяги суспільних робіт постійно розширюються. Так, у 2001 р. було залучено 18,8 тис. осіб. Це 13,3 % кількості незайнятого населення, яке перебувало на обліку.

Протягом 2000 р. 116 осіб отримали безвідсоткову позику на загальну суму 740 тис. грн, у тому числі 15 осіб отримали безвідсоткові позики для організації підприємницької діяльності в місті Харкові. У 2001 р. розпочався процес повернення підприємцями коштів, які вони отримали, згідно з наданими бізнес-планами. Протягом 2001 р. на засіданнях комісій обласного центру зайнятості 19 безробітних захистили свої бізнес-плани та отримали рекомендації щодо надання їм безвідсоткових позик. Десятеро з них вже отримали цю позику та розпочали підприємницьку діяльність, решта працює над оформленням документів.

Одноразову виплату допомоги з безробіття для організації безробітними підприємницької діяльності отримали 1450 осіб на загальну суму 1,9 млн грн.

Таким чином, незважаючи на масштабність наявних проблем у сфері соціально-трудових відносин в Україні, державною службою зайнятості зроблені значні обнадійливі кроки до підвищення ефективності реалізації активних заходів державної політики на ринку праці, але майбутні завдання потребують ще більших ресурсів, зусиль та творчих пошуків.

## РОЛЬ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ У ФОРМУВАННІ МЕХАНІЗМУ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

Формування ефективного механізму регіонального управління в Україні повинне базуватися на регулюванні соціальної інфраструктури, яка включає ринок праці та зайнятість населення; споживання товарів та послуг; охорону здоров'я; розвиток освіти; торгівлю та громадське харчування; житлово-комунальне господарство; охорону довкілля тощо.

Найважливішою складовою регіональної інфраструктури слід вважати соціальну сферу, яка поєднує сукупність галузей і видів діяльності, підприємств, закладів та установ, що мають забезпечити задоволення потреб людей у матеріальних благах, послугах, відтворенні роду, створити умови для співіснування і співпраці людей у суспільстві згідно з чинними законами і загальноприйнятими правилами. Соціальна сфера розвивається згідно з державною соціальною політикою відповідно до умов національного, культурного і духовного життя.

Формування регіональної соціальної політики повинне означати розроблення заходів, спрямованих на позитивну зміну матеріальних, суспільних і духовно-етичних умов життєдіяльності населення регіону, розподілу і споживання благ між людьми тощо.

Важливою умовою функціонування ринкової економіки слід вважати паралельний розвиток регіональної соціальної політики. Реалізація цієї умови дозволяє утворити соціальне ринкове господарство, при якому держава активно підтримує розвиток вільної конкуренції, сприяє послабленню конфліктів між найманими працівниками і роботодавцями, а також реалізовує обширні програми підтримки соціально незахищених груп громадян.

В умовах функціонування ринкової економіки особливої значущості набуває проблема соціального ризику, що пов'язаний із раптовим виникненням у суспільстві обставин, котрі завдають істотної шкоди багатьом особам одночасно.

Проблема так званого соціального ризику включає спад макроекономічних показників, зростання рівня безробіття, збільшення тривалості безробіття, виникнення "осередкового" безробіття, різкі стрибки в динаміці зайнятості, зниження ділової активності регіону, зниження працездатного ефекту тощо.

Соціальний ризик є вельми складним економічним явищем: сфера його виникнення може бути як зовнішньою, так і внутрішньою, його природа буває як суб'єктивною, так і об'єктивною, масштаби його дії непередбачувані.



Сучасна реакція на соціальні ризики – це розроблення ефективного механізму управління ними на рівні регіону.

Найбільш сильним виявом соціального ризику є ризик безробіття або низького рівня зайнятості.

Оскільки ринок праці перебуває в стадії формування, виявляються деякі протиріччя: за дефіциту робочих місць, що існує, збільшилася кількість осіб, що звільнилися з власного бажання. Важливим індикатором стану регіонального ринку праці послуговує середня тривалість періодів безробіття. Регіони з високим РРБ (рівнем регульованого безробіття), але середньою тривалістю періодів безробіття є більш благополучними, ніж ті, де середній РРБ поєднується з високим рівнем тривалості безробіття. Якщо частка тривало безробітних невелика, то безробіття, навіть за високого його рівня, може мати переважно функціональний характер. Але тільки-но ця частка починає зростати – ситуація на регіональному ринку праці стає критичною.

Виникнення критичної ситуації на ринках праці в регіонах найчастіше призводить до скорочення реальних прибутків населення і зниження рівня життя, примітивізації форм зайнятості, руйнування соціальної структури суспільства.

Для формування науково обгрунтованого і соціально орієнтованого механізму регіонального управління необхідне впровадження наступних заходів для стабілізації соціальної політики в регіоні:

а) систематизації соціально-економічних показників та створення регіонального реєстру населення;

б) розроблення місцевих соціальних адресних програм з диференційованим підходом до розмірів сімейної допомоги;

в) проведення політики "активних заходів" з розвитку трудових ресурсів і підвищення рівня зайнятості, а саме:

– заохочення дрібного і сімейного підприємництва субсидіюванням і кредитами на максимальнo сприятливих умовах;

– забезпечення регіональної географічної мобільності населення і робочої сили шляхом надання субсидій і кредитів на сімейний переїзд із районів з надлишком робочої сили до районів, де є вакантні місця, з гарантією поліпшення житлових і матеріальних умов життя;

– організації громадських робіт, у основному для молоді, на будівництві житла, доріг, у сфері обслуговування на термін до 6 місяців з гарантованим заробітком у межах 50 – 100 % середньої зарплати за даною професією;

– спеціального технічного обладнання робочих місць на підприємствах для інвалідів, виплата субсидій власникам підприємств за прийом інвалідів на роботу і частково – відшкодувань на їх заробітну плату;

– стимулювання розширення підприємницької діяльності та понаднормових робіт, а тим самим і більш повної зайнятості шляхом зниження податку на прибуток;

г) створення особливого режиму заохочення підприємств аграрного сектора економіки, зокрема дрібного бізнесу, одноосібних фермерських господарств, який полягає у звільненні від мита й інших зборів сільгоспмашин, обладнання, сировини і компонентів, необхідних для організації виробництва; надання на певний термін пільг відносно сплати місцевих податків і зборів; надання пільгових кредитів; оренда приміщень, транспорту за пільговими тарифами.

Впровадження перерахованих заходів дозволить зменшити негативну дію соціального ризику в життєдіяльності населення.

*В.Л. ДИКАНЬ, Н.В. ЯНЧЕНКО*

## **ПРОБЛЕМИ МОДЕЛЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ПРОМИСЛОВОСТІ**

Регіональна політика місцевих адміністрацій у сфері пріоритетних галузей економіки передбачає низку першочергових завдань, безпосередньо пов'язаних із реструктуризацією підприємств машинобудування, зокрема, орієнтацію їх на випуск продукції для споживача, перш за все, товарів широкого споживання для населення. Вирішення цих завдань у відносно нетривалий термін є можливим лише за умов проведення ґрунтовних досліджень з метою пошуків можливостей диверсифікації, лізингу та впровадження новітніх напрямків наукових пошуків щодо моделювання управлінських підходів.

Головна характеристика моделі – спрощення реальної ситуації в житті, до якої застосовується дану модель. Існує низка передумов, через які обґрунтовується доцільність застосування моделі в розробленні масштабного сценарію регіональної політики, а саме:

– істотна складність багатьох організаційних ситуацій, які неможливо здійснити в реальній господарській діяльності. Реальна ситуація, що формується в господарському комплексі, досить складна і фактична кількість змінних, які належать до конкретної проблеми реструктуризації механізму управління, значно перевищує можливості будь-якого дослідника чи дослідницького колективу. Тому вирішення проблеми можливе лише за рахунок впровадження моделювання, що спрощує реальну ситуацію в економіці регіону;

– експериментування дозволяє перевірити альтернативні варіанти вирішення проблеми. Лише за умов складання моделі виникає можливість перевірити доцільність та якість її в реальних (хоча на етапі дослідження віртуальних) умовах. Після цього роблять висновки щодо подальшої долі

такого підходу. Слід зазначити, що пряме експериментування досить добре і вимагає багато часу. Незваженість та недооцінка окремого компонента часто веде до непередбачуваних наслідків і збитків, втрати часу і фінансів. Інколи взагалі неможливо провести експеримент у реальних обставинах побуту та господарювання.

На наш погляд, саме моделювання – єдиний на сьогодні систематизований спосіб передбачити варіанти майбутнього і визначити потенційні наслідки альтернативних рішень, що дозволяє їх об'єктивно порівняти.

Для прогнозування та реалізації регіональної політики у сфері промисловості в умовах конкурентного зовнішнього середовища можливими типами моделей можуть бути фізичні, аналогові та математичні. Останні найчастіше використовуються для прийняття організаційних та управлінських рішень. У реальних умовах дослідники та науковці стикаються з низкою невизначених мутацій та ризиків, що часто призводять до помилкових підходів та рішень. Тому на етапі побудови моделі досить важливою є зважена постановка завдання, професійна побудова моделі, перевірки її на достовірність, грамотне застосування моделі, та своєчасне її оновлення.

Досить складним напрямком діяльності є процес постановки завдання. Діагностика підприємств машинобудівного комплексу, що внаслідок конверсії опинилися в доволі скрутному становищі, дозволяє визначити цілу низку проблем. У цій ситуації, якщо саму проблему не буде максимально точно діагностовано, то ані математика, ані комп'ютер не допоможуть. Саме правильна постановка завдання є найважливішою.

Розроблення моделі регіонального розвитку базових галузей промисловості має бути орієнтоване на її головну мету, а саме на те, яку інформацію бажано отримати. У зв'язку з цим проводиться добір моделі, що допоможе керівним структурам регіону вирішити поставлену проблему. На цьому етапі моделювання розробник повинен визначити, яка інформація буде потрібна для побудови моделі, яка відповідатиме меті та надасть необхідних відомостей щодо неї. Ускладнена модель може не сприйматися користувачами, тож, її застосування не буде доцільним.

Перевірка на достовірність моделі є також важливим етапом моделювання. Треба запобігти ситуації невідповідності моделі до галузі та регіону. Нагромаджений досвід перевірки багатьох моделей управління показав, що певна частина їх недосконала, тому що вони не охоплюють усіх релевантних змін.

Жодну модель регіонального управління не можна вважати успішно розробленою доти, доки вона не прийнята, не усвідомлена і не застосована у практиці. Тому заснування моделі вважається доцільним у разі участі в її розробленні керівників та управлінців, для яких фактично й створю-

ється саме ця модель. Досить важливою є активна участь у розробленні моделі та її альтернативних варіантів представників економічних та управлінських структур місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Ця обставина є обґрунтуванням універсального характеру створення моделі та її уніфікації з точки зору застосування.

Навіть якщо застосування моделі регіонального розвитку підприємств виявилось успішним, усе ж через деякий час вона повинна бути оновлена внаслідок появи нових факторів у внутрішньому та зовнішньому середовищі регіону. Це ставить додаткові вимоги до розробки з використання моделі регіонального розвитку. Вона повинна містити в собі можливість реконструкції, причому саме вдосконалення моделі повинне бути якнайшвидшим за терміном.

*О.В. ДИМЧЕНКО*

### **МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ – ВАЖЛИВА СКЛАДОВА ЕФЕКТИВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ**

Розвиток економіки України протягом останніх років відбувається в умовах нової соціальної політики, важливим елементом якої є децентралізація, що передбачає перенесення основного обсягу соціальних витрат на регіональний і місцевий рівні. При цьому перехід від централізованого управління господарством України до методів ринкової економіки потребує створення принципово нової системи управління бюджетним процесом на всіх рівнях бюджетного механізму (міському, обласному, загальнодержавному) в інтересах ефективного розвитку суспільного виробництва. Центральними в цьому процесі є принципи розподілу компетенції та повноважень між центральними органами влади й органами місцевого самоврядування, принципи самостійності у формуванні бюджетів усіх рівнів.

Проте нестабільність дохідної бази місцевих бюджетів, відсутність ефективного механізму міжрегіонального перерозподілу державних доходів, значні розходження в рівнях економічного розвитку регіонів і умовах життя в них потенційно можуть призводити до соціальних конфліктів і політичної нестабільності. Для запобігання цьому у світовій та вітчизняній практиці, за умов самоврядування, системи управління бюджетним процесом будуються переважно на принципах прямих бюджетних трансфертів. Міжнародний досвід показує, що прямі бюджетні трансферти поділяються, в основному, на три види: дотації, субвенції та субсидії. Проте в деяких країнах і бюджетні дотації складаються з декількох видів трансфертів: у Росії це бюджетна дотація і федеральний трансферт; у Франції

глобальна дотація на функціонування, дотація на компенсацію податкових пільг і зниження ставок оподаткування, фонд компенсації ПДВ. Крім того, деякі країни практикують узагальнювальний підхід до кількості трансфертів: у Польщі застосовують один трансферт – генеральну субвенцію; у Швеції – незв'язану субсидію; у ФРН – додаткову дотацію для земель і ключову дотацію для комун; у Латвії – бюджетну субсидію; у Литві – бюджетну дотацію. Слід зазначити, що на сьогодні немає усталених назв бюджетних трансфертів. Схожа ситуація складається і в Україні. Сьогодні використовуються методи збалансування бюджетів нижчого рівня, основані на субвенціях, дотаціях і позиках бюджетів вищого рівня. Одним з головних недоліків чинного в даний час в Україні механізму бюджетних трансфертів є те, що сфера дії кожної з чотирьох зазначених форм, їхня взаємодія через розміри нормативів, а також розміри відповідних їм фінансових ресурсів встановлюються індивідуально.

Істотна фінансова підтримка місцевих органів влади забезпечується їх участю в розподілі загальнодержавних податків, проте її, як правило, недостатньо для забезпечення адекватного фінансування виконання функцій місцевих органів влади відповідно до законодавства.

До цього часу в Україні метод розрахунку розподілу дотацій було побудовано виходячи з того, що дотація має покривати частину видатків річного бюджету місцевих органів влади на рівні мінімальних соціальних потреб, що не забезпечені власною дохідною базою відповідного місцевого бюджету. Проте чинна система розподілу бюджетних коштів між різними рівнями бюджетної системи потребує докорінних змін та розвитку з метою інтенсифікації та стимулювання активної дохідної політики органів місцевого самоврядування, виключення з бюджетного механізму управління фінансовою допомогою регіонам елементів адміністрування і суб'єктивізму.

Вирішення цих проблем стало одним із завдань, які Комітет з питань бюджету запропонував розв'язати в Бюджетному кодексі, першим кроком до апробації якого є низка положень Бюджету-2001. Цей бюджет став перехідним етапом від ручного управління бюджетними коштами до формульного підходу у визначенні трансфертів. Ст. 50 Закону України "Про Державний бюджет України на 2001 рік" окреслила основні вимоги до методики розподілу бюджетних трансфертів: доходи місцевих бюджетів повинні плануватися на формульній основі; розрахункові видатки повинні обчислюватися на нормативній основі. Для "пом'якшення" такого переходу та корегування диспропорцій передбачається існування фонду видатків, не розподілених за формульним розрахунком (10 % від обсягу зведеного бюджету області).

У бюджеті на 2001 р. уперше запроваджено чіткий розподіл доходів та видатків між рівнями бюджетів. Перелік дохідних джерел (закріплених та

власних) місцевих бюджетів, визначений ст. 37 цього Закону, складає понад 20 видів податків та зборів і практично не змінився, порівняно з 2000 р., що свідчить про деяку стабільність у міжбюджетних відносинах. У додатку № 5 здійснено також більш чіткий розподіл видатків між рівнями бюджетів, від державного до бюджетів сіл та селищ.

Обсяг чистих трансфертів до місцевих бюджетів, порівняно з бюджетом 2000 р., збільшено на 1,9 млрд грн, або на 68,8 %. Це, з одного боку, свідчить про те, що при стабільності дохідних джерел місцеві бюджети отримали додатково майже на 2 млрд грн більше бюджетних ресурсів держави, ніж у попередньому році. З іншого – додаткові фінансові потоки зменшують ефективність використання бюджетних коштів.

Питому вагу місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України за доходами доведено до 31,6 % (найменший показник протягом 11 років), за видатками – до 42,6 % (один з найбільших протягом останніх років) (табл.).

Питома вага місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України  
в 1991 – 2001 рр., %

Показник	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
За доходами	45,9	47,6	47,9	34,5	41,8	36,2	43,2	45,7	40,0	29,0	31,6
За видатками	31,7	37,8	39,4	30,3	39,3	34,4	39,9	38,1	45,4	29,0	42,6

Залишалося також неврегульованим питання, як саме враховувати економічний, екологічний, соціальний стан відповідної території, який, згідно зі ст. 62 Закону України “Про місцеве самоврядування”, повинен враховуватися щодо визначення нормативів бюджетної забезпеченості на 1 мешканця, на основі яких, у свою чергу, визначаються мінімальні розміри місцевих бюджетів.

У додатку № 5 до Закону України “Про Державний бюджет України на 2001 рік” уперше з’являються нормативи на охорону здоров’я та ін. Наприклад, держава може гарантувати у 2001 р. органам місцевого самоврядування фінансування освіти в обсязі 508 грн на 1 учня. Таким чином, нарешті маємо нормативи на 1 мешканця, але з’ясувати кількість мешканців залишається проблемою, тому що не визначено джерело статистичних даних для розрахунків нормативів. Наприклад, згідно з офіційною статистикою, станом на 01.01.2000 р. у Харкові нараховувалося 168733 учня. Якщо збільшити чи зменшити цю цифру на 2 тис. учнів, міський бюджет, відповідно, отримає або втратить понад 1 млн грн. Отже, своєчасна та коректна інформація стає важливою ланкою в системі “місто – мінфін”,

тому що зміна статистичних показників впливатиме на нормативи розподілу ресурсів.

Таким чином, важливою функцією системи управління бюджетним процесом в умовах розвитку місцевого самоврядування є встановлення й ефективне регулювання процесів взаємозв'язку бюджетного планування і потреб соціально-економічного розвитку території.

**О.В. ЖАДАН**

## **ТЕОРЕТИЧНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ ПІДХОДІВ ДО СТВОРЕННЯ КОНКУРЕНТНОГО СЕРЕДОВИЩА В РЕГІОНІ**

Проблема створення конкурентного середовища є досить актуальною в умовах перетворення регіонального управління, що відбувається в Україні.

Конкурентоспроможність регіону визначається здатністю його економіки постійно змінюватися й модернізуватися. Використовуючи світовий досвід у галузі дослідження конкуренції на рівні країн, можна сформулювати наступні загальні напрямки діяльності в цій сфері:

1. Створення умов дії конкурентних факторів, тобто активна позиція регіонального управління у формуванні факторів виробництва, як кваліфікована робоча сила, ринкова інфраструктура, необхідні у веденні конкурентної боротьби в конкретній галузі;

2. Дослідження стану попиту на продукти та послуги галузей.

3. Формування відповідних умов щодо створення, організації та управління компаніями з метою спрямування їхніх зусиль на вирішення соціально-економічних проблем, що існують у регіоні.

Відповідно до класичної економічної теорії, праця, земля, природні ресурси, капітал, інфраструктура визначають потоки товарообігу. Твердження про те, що регіон буде спеціалізуватися на тих товарах чи послугах, для виробництва яких максимально використовуватимуться фактори, яких він має достатньо, за сучасних умов буде, у кращому випадку, неповним, а то й помилковим.

У складних галузях, які є основою будь-якої розвиненої економіки, регіон повинен не використовувати, а створювати найбільш істотні фактори виробництва – такі, як кваліфікована робоча сила або науково-технічна база виробництва. Більше того, набір факторів, якими оперує регіональне управління в деякий момент часу, стає менш значущим, ніж швидкість та ефективність їх створення, оновлення та застосування в конкретних галузях.

Найбільш важливими є спеціалізовані фактори виробництва, які залучають стабільні та значні інвестиції. Базові фактори, як трудові ресурси та

місцеві природні ресурси, не в змозі забезпечити переваги в наукомістких галузях промисловості. Наприклад, наявність у Харкові значного потенціалу вищих навчальних закладів не є конкурентною перевагою регіону сама по собі, оскільки існує потреба в кадрах вищої кваліфікації, спеціально підготованих до потреб перспективних галузей, що розвиваються.

Незважаючи на безперечну значущість зовнішнього відносно регіону попиту, стан внутрішнього попиту допомагає створити конкурентні переваги в тому випадку, коли відповідний сегмент економіки на внутрішньому ринку виявляється більшим або більш помітним, ніж на зовнішніх ринках. Великим сегментам внутрішнього ринку регіональні та загальнонаціональні компанії приділяють найбільшу увагу; менші або менш привабливі сегменти залишаються не такими пріоритетними.

Для підтримки та розвитку конкурентних переваг істотне значення має особистісна мотивація до праці та вдосконалення професійних навичок. Видатні таланти – це дуже цінний ресурс для будь-якої нації. Успіхи регіону значною мірою залежать від того, яку освіту отримують його талановиті представники, де вони схильні працювати, від виконання ними своїх обов'язків та докладених зусиль. Цілі регіональних та загальнодержавних структур та цінності, які пропонуються окремим громадянам та компаніям, а також престиж, яким держава наділяє окремі галузі економіки, спричиняють рух капіталу та людських ресурсів, що, у свою чергу, впливає на конкурентоспроможність конкретних галузей економіки.

Останніми роками для визначення та розвитку конкурентних переваг держави або окремих регіонів використовується кластерний підхід. Кластер – це група географічно близьких взаємопов'язаних компаній та зв'язаних з ними організацій, що діють у певному середовищі, мають спільну діяльність та взаємодоповнюють одне одного.

Дослідження соціально-економічних аспектів життєдіяльності регіону через призму кластерів є доцільним з декількох причин:

1. Кластери відповідають характеру конкуренції та джерелам досягнення конкурентних переваг;
2. Кластери краще, ніж галузі, охоплюють важливі зв'язки, взаємодоповнення галузей, поширення технології, навичок, інформації, маркетинг та усвідомлення вимог споживачів;
3. Розгляд групи компаній та організацій як кластера дозволяє виявити сприятливі можливості для координації дій та пошуку шляхів покращення ситуації в галузі спільних інтересів без загрози конкуренції або обмеження інтенсивності суперництва;
4. Кластери дозволяють вести конструктивний та ефективний діалог між спорідненими компаніями, їх постачальниками та органами державного управління й місцевого самоврядування;



5. Державні та приватні інвестиції, спрямовані на покращення умов функціонування та розвитку кластера, принесуть користь одразу багатьом фірмам.

В Україні законодавче поле для формування та розвитку конкурентного середовища розроблено досить ґрунтовно, хоча зрозуміло, що воно окреслює тільки основні правила гри. Підходи ж до реалізації цих правил можна визначити наступним чином:

1. У сучасних економічних умовах конкуренцію не можна розглядати ізольовано, обмежуючись кордонами окремого регіону чи держави, вона часто набуває міжнародного характеру;

2. Органи державного управління та місцевого самоврядування всіх рівнів не повинні виступати прямими учасниками та діючими силами конкурентних процесів, а лише створювати відповідні умови для їх формування, перебігу та розвитку, використовуючи об'єктивні закони та важливі конкуренції для вирішення нагальних соціально-економічних проблем життєдіяльності населення;

3. Діяльність органів регіонального управління та місцевого самоврядування щодо формування конкурентного середовища в регіоні може охоплювати наступні напрямки:

– спрямування ресурсів у галузі, економічно найбільш пріоритетні, тобто надання переваги інвестиціям, які істотно підвищують економічний потенціал регіону;

– підвищення економічної значущості регіону як місця базування нових компаній, що може полягати, наприклад, у створенні умов для зменшення рівня витрат або у формуванні та розвитку ринкової інфраструктури регіону;

– розроблення та реалізація програми економічного розвитку та надання соціальних послуг населенню із залученням провідних компаній приватного сектора, що дозволить розширити асортимент та підвищити якість таких послуг без додаткових значних капіталовкладень.

*І.В. КИРИЧЕНКО*

## **НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АГРАРНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**

Завдання аграрної реформи полягає в тому, щоб відкрити максимально широкий простір для задіяння внутрішніх ресурсів галузі, пов'язаних із потенціалом приватної власності й ринковими механізмами. Лише таким шляхом можна завершити реформування та забезпечити сталий економічний розвиток сільського господарства.

Наприкінці 90-х рр. ХХ ст. рівень продовольчої безпеки Харківщини знизився до критично небезпечної межі (таким вважається рівень споживання продовольства у половинному обсязі від науково обґрунтованих раціональних нормативів, до яких Харків і область наближалися у 1988-1989 рр.). Насамперед, це стосується м'яса, риби, яєць, молокопродуктів, плодово-ягідної продукції та винограду. Кризовий стан був наслідком значного зменшення обсягів виробництва сільськогосподарської продукції та основних видів продуктів харчування. Зокрема, валова продукція рослинництва в Харківській області в 1999 р. становила 51,6 % від рівня 1990 р. За 12 основними видами продуктів харчування темпи зниження їх виробництва у 1990 – 1998 рр. коливалися в межах 50,6 – 12,3 %. Тобто в 1998 р. обсяги виробництва цих продуктів становили від половини до десятої частини того, що вироблялося в базовому році (розраховано за даними [2; 3]).

Усі ці негативні зрушення в сільському господарстві, поряд з державним регулюванням цін у цій сфері, сприяли розвитку дефіциту на деякі сільськогосподарські продукти. Структура споживання продукції сільського господарства продовжувала скорочуватися, але це не було прямим наслідком зменшення купівельної спроможності громадян. Серед основних проблем економічного занепаду на селі можна виділити великі борги господарств перед державою, які склалися за часів відсутності справжнього хазяїна, а також “стара” схема роботи цих господарств, коли вони продовжували очікувати на прямі вказівки від влади.

Важливим поштовхом до реалізації реформи в сільському господарстві був Указ Президента “Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки” від 3 грудня 1999 р. Його найвагомішим результатом стало розроблення Земельного кодексу України, що в даний час очікує на підписання Президентом України. Цей законодавчий акт систематизує основні проблеми, що стосуються земельного права, а саме: регулює питання власності на землю, правила її використання, визначає місце державної та місцевої влади в управлінні земельними ресурсами. Також додатково готується пакет документів, який повинен регулювати в майбутньому права й обов’язки власників землі.

На регіональному рівні реформування сільськогосподарського виробництва ведеться практично. У даний час серед головних завдань місцевих рад виділяються ті, що пов’язані з розподілом земельних ресурсів. Але це стосується не лише фактичного розподілу землі між місцевими жителями шляхом видачі сертифікатів. Важливим є формування нових господарських груп у кожному окремому регіоні. Завдання місцевої влади – створити однаково рівні умови для нових господарів на селі, якщо вони виявляють бажання працювати окремо. Але, у той же час, місцева влада повинна за-

охочувати створення великих господарств із чіткою ієрархією влади, бо, як відомо, оптимальним з економічної точки зору є господарство, у власності якого є 4000 – 5000 га ріллі.

Планування економічних показників у сільському господарстві, а також контроль за їх виконанням знаходиться в компетенції регіональної влади. Так, фахівцями регіонального центру наукового забезпечення агропромислового виробництва за участю місцевих органів влади було створено Комплексну програму розвитку сільського господарства Харківської області на 2001 – 2005 рр. і на період до 2010 р. Даний документ містить планові показники, розроблені згідно з науково обґрунтованими нормами споживання продовольства населенням Харкова і області.

Усі ці позитивні зрушення мають велике значення на шляху економічного розвитку села, але й надалі не вирішено багато важливих питань, зокрема такі:

- правові – Земельний кодекс ще практично не діє, Верховна Рада працює над розробкою пакету законодавчих документів, що пробуджує спекулятивні очікування у потенційних інвесторів;

- економічні – незбалансованість цінової політики держави відносно продуктів сільськогосподарського виробництва, диспаритет цін на ресурси;

- фінансові, виробничі, соціальні та ін.

Окремо потрібно розглянути питання розвитку сільськогосподарської інфраструктури: забезпечення кредитування, постачання енергоносіїв, добрив, засобів захисту рослин, насіннєвого матеріалу, а також розвитку переробної промисловості продукції сільського господарства.

Негативний досвід ресурсного забезпечення сільського господарства державою дозволяє робити висновки про доцільність заохочення комерційних підприємств до цієї справи. Фактично в умовах ринку для господарств не є проблемою закупівля вищезазначених ресурсів. Але чи існують у Харкові й області комерційні об'єднання, які спеціалізуються на постачанні ресурсів саме сільському господарству на пільгових засадах? Так, існують, але вони не мають статусу сільськогосподарських, тому забезпечують ресурсами на конкурентних засадах.

Вченими Інституту аграрної економіки визначено, що на кожен гривню валового доходу сільськогосподарського виробництва припадає 9 грн валового доходу підприємств інфраструктури [1, с. 4]. Чи не потрібно починати реформи саме з розвитку інфраструктури?

Доцільно сприяти розвитку неурядових організацій і фондів, які, поряд із державою, могли б узяти на себе виконання таких функцій, як надання малим сільськогосподарським підприємствам і господарствам комплексу послуг у вигляді товарних кредитів, виробничо-технічної допомоги, а також допомоги в кооперуванні сільськогосподарських товаровироб-

ників у виробничих цілях (спільний обробіток землі або збирання врожаю), створенні спільного технічного парку (кооперування сільськогосподарської техніки тощо).

#### Література:

1. *Саблук П.Т.* Нова економічна парадигма формування стратегії національної продовольчої безпеки України у XXI столітті //Економіка АПК. –2001. – № 4. –С.13-19.
2. Статистичний щорічник України за 1999 рік. – К.: Техніка, 2000. – С. 167.
3. Україна у цифрах у 1999. – К., 2000. – С. 98.

**В.І. КЛИМЕНКО, І.А. ТОРОХТІЙ**

### **СТРУКТУРА І МЕТОДИ ОПТИМІЗАЦІЇ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПОРТФЕЛІВ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ**

Регіональна інвестиційна політика визначається як екзогенними (зовнішніми), так і ендогенними (внутрішніми) факторами, причому багато в чому прибутковість інвестиційної діяльності залежить від зовнішніх факторів, як наступні: політична ситуація в країні й регіоні; загальноекономічна ситуація; стан фінансового ринку; надійність контрагентів.

Тобто можна стверджувати, що найбільш важливими напрямками регіональної інвестиційної політики є вирішення комплексу завдань зі стабілізації політичної ситуації в регіоні, зниження інфляційних очікувань, підвищення привабливості корпоративних інвестицій і довгострокових заощаджень населення, а також поглиблення передінвестиційного аналізу.

У ситуаціях, коли дія екзогенних факторів відносно стабільна, успіх інвестиційної діяльності визначається ендогенними факторами: правильно обраною інвестиційною і кредитною стратегією; забезпеченістю інвестиційними ресурсами; кваліфікацією персоналу; системою управління.

Виходячи з цього, оптимізація регіональних інвестиційних портфелів повинна бути побудована на основі чіткого аналізу і прогнозування можливих змін екзогенних факторів, а ендогенні фактори повинні плануватися таким чином, щоб оптимізувати регіональний бюджет, а також економічну ситуацію в регіоні. У цьому зв'язку основним критерієм оптимізації портфеля є максимум безризикового прибутку від інвестиційної діяльності.

У рамках поставленого завдання процес оптимізації інвестиційного портфеля чи їх сукупності може бути описаний у вигляді принципової схеми. Процес оптимізації в цьому випадку являє собою замкнену послі-

довність дій, тобто циклічну процедуру, в якій на етапі обліку та інвентаризації інвестиційних цінностей перевіряється і корегується їхній перелік, а також визначаються основні характеристики.

На етапі експертної оцінки проводиться опитування експертів для визначення середньої ставки за кожним видом ризику для кожної інвестиційної цінності, а також оцінюється норма прибутку від кожної інвестиційної цінності та портфеля в цілому.

Після оцінки вихідних даних і визначення всіх необхідних умов проводиться розрахунок оптимальної структури портфеля, рішенням якого є вектор  $V$ , що являє собою сукупність оптимальних часток для всіх інвестиційних цінностей із заданим ризиком і нормою прибутку.

Далі визначається оптимальна структура всіх інвестиційних портфелів і здійснюється пошук інвестиційних цінностей із заданими характеристиками, проводиться подальший аналіз, метою якого є визначення об'єктів купівлі-продажу для оптимізації портфелів.

Організація оцінки інвестиційної привабливості за такою схемою обґрунтована наступним. Спочатку керівник портфеля повинен визначити, що за інвестиційна цінність пропонується, оскільки різні види інвестиційних цінностей (реальні, фінансові, інтелектуальні) мають на увазі різний ступінь прибутковості й ризику. У цьому зв'язку одним з головних екзогенних факторів є інвестиційна привабливість регіону.

На першому етапі аналізу визначається вид інвестиційної цінності. Залежно від виду вибираються критерії для аналізу репутації інвестиційної цінності. Слід зазначити, що репутація інвестиційної цінності – це характеристика, що дозволяє оцінити весь інвестиційний процес, що передував плановій угоді і пов'язаний з поданою інвестиційною цінністю, тобто, оцінити коливання вартості, прибутку, ризику й інші характеристики поданої інвестиційної цінності. Таким чином, оцінка репутації – це ретроспективний аналіз інвестиційної цінності.

Одне з головних запитань інвестора: скільки заплатити за інвестиційну цінність, щоб не знизити планованого прибутку? Тож, наступним етапом аналізу є оцінка реальної вартості інвестиційної цінності, яка проводиться шляхом визначення мінімальної отримуваної частки об'єкта інвестицій, вартості мінімальної частки, варіантів оплати отримуваної частки.

Якщо об'єкт інвестицій являє собою складне утворення – акціонерне товариство і його пакет акцій, корпорація і її підрозділи, інтелектуальна власність, результати наукового дослідження й ін., – то найчастіше буває необхідно визначити, яка мінімальна частка об'єкта інвестицій підлягає придбанню або продажу. Після цього, залежно від впливу частки придбання або продажу на об'єкт інвестицій, визначається ціна частки об'єкта і варіанти оплати.

Якщо репутація і вартість інвестиційної цінності прийнятні для інвестора, то проводиться оцінка формальних і неформальних показників, що характеризують дану інвестиційну цінність.

До формальних належать показники, що можуть бути розраховані на основі формул, мають чітке розмежування на вихідні й результативні показники. Неформальні показники – це характеристики інвестиційної цінності, аналітичний розрахунок яких неможливий з тих чи інших причин.

Набір показників для оцінки інвестиційної привабливості може змінюватися залежно від виду інвестиційної цінності. Після проведення аналізу репутації, оцінки реальної вартості, а також оцінки формальних і неформальних показників для кожної інвестиційної цінності проводиться порівняння альтернатив і вибір прийнятних для інвестора варіантів інвестування й реструктуризації портфеля.

*Н.М. КРАВЧЕНКО*

## РЕГІОНАЛЬНА ПІДТРИМКА МАЛОГО БІЗНЕСУ

Мале підприємництво за своєю специфікою має регіональну орієнтацію, що виявляється у плануванні діяльності з огляду на потреби та можливості насичення місцевого ринку, обсягів та структури локального попиту. Враховуючи сьогоденні умови розвитку господарської самостійності регіонів, мале підприємництво виступає важливим чинником, що за сприятливих умов розвитку має вирішальний вплив на процеси оптимізації структури регіональної економіки, зменшення рівня бідності та безробіття в регіоні. Саме тому набуває такої важливості проблема вироблення та реалізації механізму взаємодії держави і суб'єктів малого підприємництва.

Головним інструментом державної політики підтримки малого підприємництва на місцях виступають відповідні регіональні програми.

У Харківській області було прийнято регіональну Програму розвитку малого підприємництва на 2001 – 2002 рр. Заходи цієї програми мають на меті:

- вдосконалення нормативно-правової бази малого підприємництва;
- фінансово-кредитну та інвестиційну підтримку;
- створення та вдосконалення відповідної інфраструктури;
- інформаційно-рекламну підтримку.

На 01.01.2001 р. в області діяло 13328 підприємств та організацій малого бізнесу, 1130 фермерських господарств. Зараз у Харківській області на 1000 осіб населення в середньому припадає 4,5 задіяних малих підприємств.

ємств (по Україні – 4,0). Найбільшу кількість підприємств зосереджено в обласному центрі – 10 688 одиниць, або 80,1 %.

У цілому у сфері малого бізнесу працюють 206,3 тис. осіб (108,5 тис. – на малих підприємствах, 54,8 тис. – підприємців-фізичних осіб, 40,9 тис. – найманих працівників, 2,1 тис. – фермерів у фермерських господарствах), що в цілому складає 14,7 % від загальної кількості зайнятого населення області (у 1999 р. – 13,4 %).

Порівняно з 1999 р., при збільшенні кількості малих підприємств, що працюють, лише на 6,2 %, обсяг виробництва продукції, робіт, послуг (без ПДВ, акцизу) у дійсних цінах 2000 р. склав 1316,1 млн грн і збільшився на 329,1 млн грн, або на 33,3 %. Майже на 57,5 %, або на 2066,3 млн грн, збільшився обсяг реалізованої продукції, робіт, послуг, склавши 5661,8 млн грн, або 36,8 % від загального обсягу по області.

У цілому в області зареєстровано близько 30 громадських організацій, які ставлять за мету захист інтересів підприємців, – із них діють 23. З багатьма об'єднаннями підприємців регіональними і місцевими органами влади встановлені партнерські контакти, проводяться спільні заходи, семінари, “круглі столи”, зустрічі з питань подальшого розвитку підприємництва, організовано 2 громадські приймальні, працює 3 телефони довіри, які сприяють налагодженню зворотного зв'язку з підприємцями.

Закладено основу формування та розвитку інститутів ринкової інфраструктури. Зараз у області діють 34 інвестиційні компанії та фонди, 205 аудиторських фірм та 20 страхових компаній, 7 кредитних спілок, зареєстровано 33 біржі, з них 12 здійснюють біржові операції, створено 3 бізнес-інкубатори, 1 технопарк. Практичну допомогу підприємцям надають 9 бізнес-центрів. При Харківській торговельно-промисловій палаті створений і функціонує Третейський суд.

Запроваджено заходи з уведення в дію указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, які спрямовано на усунення перешкод, що постають на шляху підприємців. З початку року відповідно до Указу Президента № 89 від 22.01.2000 р. “Про запровадження єдиної регуляторної політики у сфері підприємницької діяльності” в облдержадміністрації організовано роботу робочої групи з перегляду власних рішень, за участю якої протягом 9 місяців 2001 р. були переглянуті 64 нормативно-правові акти облдержадміністрації з питань ціноутворення, житлово-комунального господарства, земельних відносин та використання комунального майна, з яких 12 фактично дерегульовані.

З науковими закладами проводиться робота з розроблення та впровадження інноваційних проектів, залучення до регіону коштів вітчизняних та міжнародних інвесторів для розвитку малого бізнесу.

Разом з тим постійний моніторинг та вивчення проблем малого підприємництва на місцях свідчать про недостатню ефективність заходів, що вживаються.

Основними причинами, що перешкоджають розвиткові малого бізнесу є такі:

– недосконалість нормативно-правового середовища функціонування малого підприємництва;

– низький рівень культури у сфері підприємництва та професійної підготовки самих підприємців;

– недорозвиненість інфраструктури підготовки кадрів, незначна кількість структур, що надають інформаційну та іншу допомогу суб'єктам малого бізнесу (бізнес-центри, бізнес-інкубатори тощо);

– складність доступу до фінансових ресурсів і як наслідок – недостатність обігових коштів;

– недостатня увага питанням залучення малих підприємств до участі в державних та регіональних замовленнях, створення системи їх доступу до матеріально-технічних ресурсів, у тому числі фондів нежитлових та промислових приміщень, мереж прокату устаткування, лізингових компаній;

– недостатня увага та слабка взаємодія регіональних та місцевих органів виконавчої влади, об'єднань підприємців у вирішенні проблем, захисті інтересів малого бізнесу, у тому числі із забезпечення економічної та правової безпеки, усунення адміністративних бар'єрів та перешкод.

Протягом 2000 – 2001 рр. антимонопольним комітетом Харківської області виявлено та припинено понад 280 порушень стосовно суб'єктів підприємницької діяльності. Наприклад:

– Харківське обласне управління земельних ресурсів неправомірно встановлювало недержавним об'єктам господарювання обмеження на самостійне виконання (лише на умовах субпідряду) геодезичних та кадастрових зйомок;

– Ізюмський, Шевченківський, Близнюківський, Первомайський, Дергачівський районні відділи земельних ресурсів примушували споживачів сплачувати кошти за послуги, які є державною функцією і повинні виконуватись безкоштовно;

– Управління комунального майна та приватизації Харківської міської ради примушувало суб'єктів господарювання до укладання договорів на надання послуг та підготовку документів при оформленні дозволу на суборенду із Центром нерухомості, що призвело до порушення антимонопольного законодавства, а саме надання пільг, які ставили Центр нерухомості у привілейоване становище порівняно з іншими суб'єктами господарювання, що діють на зазначеному ринку;

– Санітарно-епідеміологічна станція Московського району м. Харкова примушувала суб'єктів господарювання до укладання договорів на надання послуг із профілактичної дезінфекції житлового фонду Московського району з Госпрозрахунковим центром "Гарант", що призвело до усу-



нення із зазначеного ринку інших суб'єктів господарювання. Крім того, споживачі зазначеної послуги не мали права вибору її виконавця;

– Харківський державний центр стандартизації, метрології та сертифікації застосовував монополюючі високі ціни на послуги із сертифікації продукції харчової та легкої промисловості. Після втручання антимонопольного комітету ціни на послуги знижено в середньому на 35 %.

Фінансово-кредитна підтримка суб'єктів малого підприємництва є одним із головних заходів регіональних програм. Вона спрямована на створення сприятливих умов діяльності суб'єктів малого бізнесу на ринку кредитних ресурсів. Отримання фінансової допомоги дозволяє розкрити внутрішній потенціал суб'єктів підприємництва, забезпечити їх поступовий розвиток та підвищення конкурентоспроможності. Для розв'язання цих завдань у Харківській області відкрито представництво банку "Мікрофінансбанк".

Триває реалізація програми мікрокредитування малого бізнесу, започаткованої банком "Аваль" та Приватбанком.

Одним із ефективних шляхів у цьому напрямку є навчання та перепідготовка незайнятого населення за професіями, які надають можливість розпочати роботу у сфері малого підприємництва.

У Харківській області розпочато реалізацію проекту "Міжрегіональна програма зниження соціальної напруги через розвиток самозайнятості населення, підтримки малого та середнього підприємництва".

З метою популяризації підприємницької діяльності, реклами українського товаровиробника, активізації попиту на українську продукцію на внутрішньому та зовнішньому ринках центральними та місцевими органами виконавчої влади постійно проводяться виставки та ярмарки продукції суб'єктів малого підприємництва, які набувають усе більшої популярності.

Згідно з програмою заходів, затверджених розпорядженням голови Харківської облдержадміністрації № 99 від 28.01.2001 р., та з метою розширення ринку збуту і збільшення обігу алкогольних напоїв і тютюнових виробів з 26 по 29 травня 2001р. в м. Харкові фірмою "Марафон" і асоціацією "СОВАТ" була проведена II Міжнародна виставка-ярмарок "Горілка. Вино. Тютюн-2001". Були направлені листи із запрошенням взяти участь у виставці керівникам Ростовської, Курської, Воронежської, Белгородської областей Росії, надзвичайному і повноважному послу Росії в Україні та міністру сільського господарства Молдови.

У експозиції виставки взяли участь 60 підприємств-виробників і оптових фірм багатьох регіонів України. Підприємствами-учасниками виставки було підписано близько 80 протоколів про наміри та укладено 18 договорів на поставку продукції, у тому числі 4 договори з підприємствами Белгородської та Воронежської областей.

Таким чином, практика показала, що регіональні програми стали дієвим інструментом реалізації державної політики розвитку малого підприємництва на місцевому рівні.

Прийняття Закону України "Про державну підтримку малого підприємництва", відповідно до якого затвердження регіональних програм здійснюється органами місцевого самоврядування, сприяло значному посиленню співпраці влади та самоврядування з питань розробки, затвердження та фінансового забезпечення регіональних програм розвитку малого підприємництва. Останнім часом значно активізувалась громадська підтримка процесів розвитку малого бізнесу.

На жаль, на місцях ще не зовсім усвідомлюється значущість малого підприємництва як самостійного сектора економіки, здатного зміцнити економічну базу регіонів, сприяти швидкому насиченню ринку товарами та послугами, забезпеченню зайнятості населення, як наслідок, програмні заходи в цій галузі фінансуються, головним чином, за рахунок позабюджетних джерел за залишковим принципом, що призводить до виконання програм не в повному обсязі.

Реалізація державної регіональної політики розвитку та підтримки підприємництва дозволить підвищити роль та відповідальність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за вирішення покладених на них повноважень та завдань зі створення сприятливого підприємницького середовища в регіонах.

*С.Г. КРАВЧЕНКО*

## **ДО РЕФОРМУВАННЯ СКЛАДОВИХ ГАЛУЗІ МІСТОБУДУВАННЯ**

Одним із важливих напрямків реформування державної політики в Україні є галузь містобудування. Найбільш поширеним видом будівництва на сьогодні є реконструкція, тобто не нове будівництво, а перепланування та переобладнання вже наявних будівель з можливою зміною техніко-економічних показників та призначення об'єктів. Це пов'язано з тим, що відхід від командної економіки не лише передбачає зміну системи цінностей, що склалася, але й встановлює інший попит на матеріальні ресурси, у тому числі на новий тип приміщень.

Значно зросла кількість місць розташування всіляких виробництв, офісів, підприємств із надання різноманітних видів послуг. Під це широко використовуються як орендовані державні, так і приватні приміщення, у тому числі житлові: перші поверхи будинків на центральних вулицях майорять неоновими вивісками комерційних структур. Багато з них розміщені в приватизованих та виведених з житлового фонду квартирах.

Не викликає сумніву той факт, що розвиток міст та регіонів напряму залежить від власника чи користувача територій (земель), як правило, і в основному, це місцеві ради. Через відсутність коштів, а часто від простого нерозуміння, чи небажання підходити до містобудівних проблем по-новому, місцева влада погоджує будівництво об'єктів, не враховуючи потенційних можливостей своїх територій та їх використання з точки зору можливостей та потреб місцевої громади та регіону в цілому. Тому необхідно проводити стратегічний державний аналіз (стратегічний менеджмент) кожної сфери життєдіяльності, у тому числі й містобудування щоб мати можливість завчасно “планувати” (передбачати) ті пікові моменти, що створюють реальну небезпеку, запобігати їм.

За умови відходу держави від функцій єдиного замовника в будівництві, зважаючи на “повальну” приватизацію нерухомості, викликає занепокоєння те, що на сьогодні технічний стан будівель недостатньо контрольований.

Усе це вимагає введення та відпрацювання суттєвих інновацій, як у сфері містобудування взагалі, так і в здійсненні державного архітектурно-будівельного контролю, а також перегляду ставлення власників до своєї нерухомості.

Правове поле повинне створювати умови, коли дотримання вимог чинного законодавства в галузі містобудування не відштовхуватиме потенційних замовників, а сприйматиметься як єдиний можливий шлях отримання дозволу на будівництво певного об'єкта. Пайові внески інвесторів у розвиток місцевої інфраструктури повинні сприйматись як щось звичне та необхідне, хоча винятки та пільги в цьому питанні теж можливі.

Затримання чи відсутність коштів на створення земельного кадастру, та неможливість через це дати оцінку землі, звісно, затримує процес приватизації землі та створення більш ефективного власника. Та всі позитиви, пов'язані з приватизацією як землі, так і нерухомості, – це і надходження в бюджет, і можливість зменшити тиск на місцеві бюджети за рахунок приватизованих, виведених з під державної опіки об'єктів тощо – не можуть скласти бажаної ідилії. Приватник, який почав усе більше з'являтися, виявляє неабиякий тиск на формування місцевої політики. А інтереси приватної структури не завжди збігатимуться з інтересами регіону, і в цьому не має нічого дивного – це цілком природно. За такого випадку в регіональній політиці в галузі містобудування дуже важливим є дотримання принципів розумної достатності, щоб не поставити державу в роль такої собі “собаки на сіні”, яка й сама ладу не дасть, і відштовхне потенційного інвестора різними бюрократичними пересторогами та посиленнями на численні інструкції.

Не можна сказати, що державою нічого не робиться в цьому напрямку. Протягом останніх років розроблені Держбудом та введені в дію низка так

необхідних нормативних документів. Готуються побачити світ ще кілька ДБН – Державних будівельних норм, але “білі плями” в законодавчому просторі ще досить великі, і дії учасників містобудівної діяльності ще недостатньо врегульовано.

Викликає занепокоєння недостатня якість та організація виконання робіт при спорудженні об’єктів господарським способом. Приватні структури не завжди розуміють необхідність додержання містобудівних норм та часто намагаються діяти на свій розсуд, заощаджуючи на цьому. Усе це впливає на зміну проектних рішень, що може погіршувати об’ємно-просторове вирішення екстер’єру будівель, та негативно діє на конструктиви споруди, на її майбутню безпечність та довговічність. Тому тут важливу роль відіграє державний архітектурно-будівельний контроль.

На сьогоднішній день система державного архітектурно-будівельного контролю в державі існує таким чином, що як Державна інспекція архітектурно-будівельного контролю, так і обласні, районні та міські інспекції ДАБК входять до складу органу містобудування та архітектури, роботу якого вони фактично і повинні контролювати. Така позиція є хибною і не надає можливості інспекціям ДАБК ефективно використовувати свої повноваження.

Необхідність перегляду такого стану вже давно назріла. Держава повинна по-новому глянути на своє ставлення до цієї структури та забезпечити умови для виконання наданих їй повноважень. Не обов’язково для цього, по аналогії з системою Держнаглядохоронпраці, наприклад, виводити інспекцію зі структури обласної державної адміністрації, напрямку підпорядковувати головку та створювати об’єднання за принципом територіальних управлінь, охоплюючи декілька областей. У такий спосіб можна порушити вже відпрацьовані методи роботи та занадто віддалити цей орган від місцевих проблем. Це могло б, окрім очікуваного корисного результату, завдати шкоди загальній справі містобудування. Найкращим варіантом може бути створення самостійних інспекцій ДАБК шляхом виділення їх зі складу управлінь містобудування та архітектури обласних державних адміністрацій і підпорядкування на місцевому рівні одному із заступників губернатора, а за вертикаллю – голові Держбуду. Питання, які можуть мати можливий інтерес для регіону, повинні погоджуватися та отримувати дозволи саме на регіональному рівні. Це дещо суперечить Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, але цілком доцільне і має бути погоджене на законодавчому рівні під час доопрацювання згаданого Закону.

Таким чином, можливо більш ефективно вести державний контроль за об’єктами будівництва та дотриманням суб’єктами інвестиційної діяльності чинного законодавства з питань містобудування, позитивно впливати

на негативні факти в будівництві та створювати гарантовані, більш безпечні умови для просування новітніх інвестиційних проєктів.

*А.Л. ЛЕВАНІСОВ*

## **ПЕРСПЕКТИВНІ МОДЕЛІ ВЗАЄМОДІЇ МАЛОГО БІЗНЕСУ З МІСЦЕВОЇ ВЛАДОЮ**

Одним з напрямків пом'якшення руйнівних наслідків кризового стану в економіці є взаємодія місцевої влади з інститутом малого та середнього бізнесу.

Завдяки притаманній малому бізнесу динамічності, низькій інертності підвищення його соціально-економічної віддачі виявляється в збільшенні податкових надходжень, відповідному поповненні бюджету, зменшенні соціальної напруги в суспільстві, у першу чергу, за рахунок створення нових робочих місць. При координації розвитку малого бізнесу на місцях відбувається оптимізація структури побутових послуг, зміна транспортних потоків шляхом організації робочих місць для мешканців "свого" району. Вже сьогодні місцева влада може надавати приміщення на пільгових умовах, спростити процедуру реєстрації, проводити відповідні організаційні заходи, інформаційне забезпечення, заохочення інноваційної діяльності.

У найближчому майбутньому місцева влада повинна мати більші можливості розвитку кредитно-фінансових відносин з бізнесом на базі комунальної власності, у тому числі створення комунальних банків, гарантування застав при кредитуванні малого бізнесу. Останнє є практичним кроком на шляху розвитку малого бізнесу в регіоні, оскільки малий бізнес найчастіше не ставить питання обов'язкового отримання прибутку і не проводить агресивної політики на ринку, задовольняючись виплатою заробітної плати. Складається ситуація, коли для початку власного бізнесу потрібен відносно невеликий кредит (до 10 – 15 тис. грн). Найвідоміші в Україні фонди розпочинають справу тільки з кредитів у 50 тис. грн і більше, а застави, під яку можна цей кредит отримати, немає. Навіть за наявності такої застави, є проблематичним питання необхідності розпочинати власний індивідуальний бізнес в умовах ризику.

Розірвати це замкнене коло може використання фінансової схеми гарантування місцевою владою частки застави під кредит, коли місцева влада організовує спеціалізовані установи (у тому числі в складі комунальних банків), які на базі ідеології страхових компаній надають для організацій, що кредитують малий бізнес, гарантії частки застави, але під децю більший кредитний відсоток. Це приводить до того, що кредитоотри-

мувач у особі “малого бізнесмена” вступає з місцевою владою у договірні стосунки, беручи на себе частку (і досить суттєву) заставних зобов'язань, що підвищує його відповідальність за розпочату справу.

А місцева влада через такі установи має можливість неявного спрямування малого бізнесу у певних пріоритетних напрямках розвитку та керування ним. Фонди таких установ, у свою чергу, можуть бути знову-таки сформовані на кредитній основі або як акціонерні товариства, або як спільні підприємства. Це переводить проблему протистояння бізнесу і місцевої влади, яка виникає на базі добровільно-примусового стягнення до бюджету місцевого самоврядування 2 – 4 % прибутку підприємств малого бізнесу з формулюванням призначення платежу “на благодійні цілі”, до питань співпраці бізнесу та місцевої влади та, завдяки цьому, зниженню соціальної напруги і створенню передумов для економічного відродження регіонів та держави. Зазначені можливості створюватимуть атмосферу взаємозацікавленості місцевої влади та приватного бізнесу.

Відсутність дієвих об'єднань малого бізнесу призводить до соціальної уразливості цього сектора економіки України. Тому для створення цивілізованого економічно розвиненого суспільства в нашій державі необхідно організувати взаємодію та об'єднати зусилля всіх кіл, зацікавлених у реальному впровадженні економічних реформ. Підприємства малого бізнесу можуть бути об'єднані, наприклад, шляхом створення регіональних центрів сприяння розвитку підприємництва. У зв'язку з історичними традиціями та чинним законодавством розрізняють підприємства малого бізнесу (юридичні особи) та приватних підприємців (фізичні особи). При цьому, об'єднання одних може бути здійснено шляхом створення незалежних профспілок, а інших – через асоціації, спілки та об'єднання роботодавців.

Таким чином, основна ідея підтримки та розвитку малого підприємництва на регіональному рівні може бути реалізована у взаємодії трьох сторін: місцева влада – спілки та асоціації роботодавців – громадські об'єднання та профспілки, через функціонування створеного ними спільно “Центру сприяння малому бізнесу”. Центр повинен спрямовувати свою роботу за напрямками: організаційним; консультативно-освітнім; соціальним; фінансово-інвестиційним; аналітичним.

Організаційний напрямок передбачає розробку загальних питань регіональної політики підтримки та розвитку малого бізнесу, а саме:

– розроблення концепції та програми розвитку малого бізнесу в місті (регіоні) з визначенням пріоритетних напрямків;

– організація взаємодії та зворотного зв'язку між місцевою владою та підприємницькими колами на засадах взаєморозуміння та спільного вирішення життєвих питань розвитку (розмірів місцевих податків та зборів, спільного вирішення соціальних питань розвитку міста, взаємного обговорення та лобіювання законодавства у питаннях малого бізнесу).

Консультативно-освітній напрямок забезпечує створення та поліпшення загального рівня економічної освіти підприємницьких структур та демонстрацію їхнього внеску в побудову сучасного економічного клімату регіону, розвиток місцевих соціальних програм на сьогоднішній та перспективу.

Соціальний напрямок пов'язаний зі створенням та підтримкою профспілок приватних підприємців і найманих працівників малого та середнього бізнесу, які є виразниками і захисниками соціальних потреб та вимог представників сектора малого приватного підприємства.

Фінансово-інвестиційний напрямок створює сприятливі умови та забезпечує розроблення в регіоні відповідних структур та механізмів для інвестування тих галузей малого бізнесу, які є пріоритетними для виконання як програми розвитку міста або регіону, так і інших програм місцевої влади.

Аналітичний напрямок передбачає створення інформаційно-економічної, аналітичної моделі розвитку секторів економіки регіону в цілому та отримання на цій основі науково-обґрунтованих пропозицій щодо розробки та реалізації програм підтримки різних секторів економіки, у тому числі визначення пріоритетних галузей для першочергового інвестування.

При реалізації схеми взаємодії місцевої влади, малого та середнього бізнесу виникає необхідність у об'єктивній та оперативній інформації про стан розвитку приватного підприємництва. Сьогодні технологія обліку може дати кількісні показники стану малого бізнесу з великим зацікавленням, до того ж вона посилює відсутність практичного зворотного зв'язку між місцевою владою та малим бізнесом. Створення комп'ютерної системи для об'єднання в єдиному інформаційному просторі інтересів місцевої влади та приватного підприємництва дозволяє, шляхом надання відповідного інструменту, досягти мети їхнього взаємовигідного соціально-економічного партнерства. У загальному вигляді єдиний інформаційний простір включає такі складові: юридично-правову; організаційно-адміністративну та інші, що зумовлюються відкритістю системи. Об'єднання в єдиному інформаційному просторі економічної та соціальної складових дозволяє забезпечити регіональні підприємства малого бізнесу інформацією про вільні трудові ресурси відповідної кваліфікації в тому чи іншому районі міста, а також прогнозувати динаміку необхідних муніципальних послуг та впливати на їхні обсяги.

Такі варіанти взаємодії місцевої влади та об'єднань підприємств можуть бути дуже ефективними в досягненні мети виходу країни з кризи.

## РОЗРОБКА ТА РЕАЛІЗАЦІЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНО-ЦЕРКОВНИХ ВІДНОСИН У ХАРКІВСЬКІЙ ОБЛАСТІ

Неухильне дотримання основоположних принципів свободи совісті як важливого елемента загальнолюдських цінностей і невід'ємних прав людини є сьогодні ознакою відкритого демократичного суспільства. В умовах нових реалій, які склалися в Україні, церква активно сприяє процесу духовного та національного відродження, розширює сферу свого соціального служіння.

Розвиток релігійного середовища країни свідчить про динамічне зростання кількості релігійних інституцій, збільшення питомої ваги населення, інтегрованого в різні види церковної діяльності, розширення соціальної сфери, де присутність церков і релігійних організацій є дедалі більш відчутною.

З метою проведення на території Харківської області державної політики щодо релігії та церкви, вирішення питань, пов'язаних з формуванням державно-церковних відносин, реалізацією права кожної особи на свободу світогляду, додержанням принципів відокремлення церкви і релігійних організацій від держави, а школи – від церкви, у 1992 р. було створено відділ у справах релігій як структурний підрозділ Харківської обласної державної адміністрації.

Відділ у своїй діяльності керується Конституцією України і законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, розпорядженнями голови обласної державної адміністрації, наказами Держкомрелігій, рішеннями відповідного органу місцевого самоврядування, прийнятими в межах його компетенції, а також Положенням про відділ у справах релігій обласної державної адміністрації.

Основними завданнями відділу є наступне:

- здійснення заходів для забезпечення гарантованого громадянам права на свободу світогляду;
- запобігання будь-яким проявам релігійної винятковості та нетерпимості до невіруючих або віруючих інших віросповідань, зневажливого ставлення до почуттів громадян, розпалюванню ворожнечі та ненависті на релігійному ґрунті;
- сприяння зміцненню взаєморозуміння між релігійними організаціями різних віросповідань, вирішення суперечливих питань виключно на засадах законодавства;
- запобігання втручанню органів державної влади в діяльність релігійних організацій, а також втручанню релігійних організацій у діяльність державних органів;



– сприяння участі місцевих релігійних організацій у міжнародних релігійних форумах, діловим контактам із закордонними релігійними організаціями.

Послідовне втілення єдиної державної політики щодо релігії та церкви дозволили Харківській обласній державній адміністрації забезпечити інтенсивний розвиток релігійної сфери.

Порівняно з 1991 р., кількість релігійних громад в області збільшилася в 5 разів і їх зараз нараховується понад 500 (28 конфесій, напрямків та течій). Відновили діяльність 3 монастирі й духовна семінарія Української православної церкви, 190 недільних шкіл, 7 періодичних церковних видань.

У регіоні працюють понад 500 священнослужителів, більшість із яких підготовлено за роки незалежності. В області готують духовні кадри для Сходу України при єпархіях Української православної церкви, Української автокефальної православної церкви, об'єднаннях євангельських християн-баптистів, християн віри євангельської, іудейській та мусульманській громадах тощо.

Добре знають в Україні та за її межами митрополита Харківського і Богодухівського Никодима, архієпископа Ігоря (УАПЦ), рабина Мойше Московича, голову мусульманської громади Рашида Брагіна та інших, які всіляко сприяють розвитку духовності на теренах Слобожанщини.

При підтримці відділу у справах релігії за 10 років незалежності України Харківською обласною державною адміністрацією повернуто віруючим понад 100 культових та церковних споруд, які використовувалися не за прямим призначенням. Серед них комплекс будов Свято-Покровського монастиря у м. Харкові – святителя православ'я Слобожанщини, одна з найбільших у Європі будова хоральної синагоги, костюл Римсько-католицької церкви, мусульманський релігійний комплекс тощо.

За ці роки збудовано понад 60 церковних споруд, 40 у стадії будівництва, стільки ж відновлюється. Так, у селі Чернещина Борівського району, вперше в Україні в сільській місцевості, збудовано духовно-просвітницький центр Української православної церкви.

У області відсутні причини конфліктів на міжнаціональній основі. Цьому сприяє й усебічна підтримка розвитку релігійних та національно-культурних традицій національних меншин, які проживають на території області. У обласному центрі завершено будівництво культурно-релігійного центру корейської діаспори, ведеться будівництво храмових комплексів мусульман – татар і азербайджанців, вірменської апостольської і німецько-лютеранської церков.

Державно-церковні відносини – феномен багатоаспектний і дуже динамічний. Тому можливим вбачається лише окреслити проблему. А вона полягає в тому, що і суспільство, і держава, і релігійні організації розви-

ваються. І в Україні, як і в інших країнах, трансформується економіка, суспільні відносини тощо, цей розвиток і пов'язані з ним зміни відбуваються дуже інтенсивно.

Церква, як соціальна інституція, на початку XXI ст., звичайно, радикально відрізняється від тієї церкви, якою вона була на зламі 1980 – 1990 рр. Відповідно, і проблеми, які виникають у її відносинах із державою, інакші. Важливо прогнозувати можливі пункти загострення цих проблем і своєчасно відпрацьовувати механізми їхнього розв'язання.

Потрібно також відзначити високу кваліфікацію державних службовців, які працюють у відділі у справах релігій Харківської обласної державної адміністрації.

**О.О. ЛЮБА**

## **ЕТНОПОЛІТИЧНИЙ АСПЕКТ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**

Проблеми регіональної політики торкаються більш широких аспектів державного будівництва, порівняно з локальними завданнями тих чи інших регіонів України. Наша держава об'єднала у своєму складі кілька регіонів, які суттєво відрізняються один від одного не лише досягнутим рівнем соціально-економічного розвитку, а й об'єктивно зумовленими чинниками – культурно-історичними традиціями та умовами.

Дискусії з питань щодо національних відносин як усередині регіонів, так і регіонів між собою, залишаються досить актуальними і пояснюються складною, мозаїчною етнічною структурою, що виявляється у специфічних відмінностях менталітету, соціальних та політичних орієнтаціях населення. Особливо чітко ця “специфічність” простежується на тлі виборчого процесу й, безперечно, відіграє важливу роль у розвитку української державності. Наприклад, обравши курс європейської інтеграції, влада втілила в життя здебільшого прагнення Заходу й Центру, а результатом “рачування” з інтересами Сходу та АР Крим стало підписання Договору про дружбу, співробітництво і партнерство з Росією (1997 р.).

Незважаючи на умовність регіональних кордонів з точки зору культурно-мовних, релігійних, ідеологічних пріоритетів та місця в загальноукраїнському геополітичному просторі, можна виокремити наступні регіони України:

- центральні області разом зі столицею;
- Схід, що включає Донбас, Придніпров'я і Слобожанщину;
- південні області;

– західні області, що увійшли до складу України на початку другої світової війни;

– Республіка Крим.

Центральний регіон України є тим історичним ядром, у межах якого відбувалися складні процеси самоідентифікації українського народу. В історичній ретроспективі домінантою тут виступала протидія польсько-католицькій експансії та постійна загроза з боку Криму.

Східний регіон (Харківська, Донецька, Запорізька, Луганська, Дніпропетровська області) сьогодні є найбільш населеним (приблизно 19,5 млн осіб – 30 % населення), урбанізованим та індустріальним регіоном. Етнічний склад репрезентований українцями – 51 %, переважно російськомовними, росіянами – 44 % та іншими національностями – 5 %. Історично східні території входили до складу Росії, що сприяло інтенсивному промислового й культурного розвитку, швидкому зростанню кількості міського населення, перетворенню регіону на важливий центр транспортного зв'язку.

Території південних областей (Одеська, Миколаївська, Херсонська), по суті, почали освоюватися вже після російсько-турецької війни, яка закінчилася відходженням їх до Росії. Особлива доля спіткала Крим, який за Радянського Союзу був об'єктом “численних адміністративних пертурбацій, що віддзеркалювали зигзаги “національної політики” й адміністративно-номенклатурних експериментів тоталітарного режиму” (переклав з рос. – автор) [1, с. 13]. Післявоєнні роки характеризувалися масовою депортацією кримських татар, а натомість розпочалося переселення до Криму мешканців України та Російської Федерації. У 1954 р. Крим відійшов до України.

Останні роки засвідчили: усе, що стосується Криму, набуло апріорної політичної ознаки. Об'єктивно цьому сприяють такі фактори, як домінування серед населення Криму росіян (росіяни складають 65 %, а українці – 25 %), російської мови, відсутність усталених духовно-культурних традицій; складність процесів адаптації та інтеграції у суто слов'янське середовище кримських татар – носіїв інших культурних звичаїв, традицій і віри. Кримськотатарська нація формувалася у своєрідному “котлі”, саме тому національні та релігійні традиції кримських татар збагачені елементами як християнства, так і мусульманства. А про віротерпимість кримських татар свідчить функціонування в Криму православних, католицьких, армянських, іудейських та інших закладів. За оцінками фахівців, уже найближчим часом до Криму з Узбекистану може повернутися близько 200 тис. депортованих кримських татар [2, с. 1].

Існування вищезазначених регіонів у складі Російської імперії зумовило формування не лише єдиного комплексу економічних зв'язків, а й пев-

них рис культури, духовності, що й визначають близькість, спорідненість українського та російського народів. Про це свідчить й україно-російська “двомовність” цих регіонів, що склалася природно і є дійсною реальністю українського сьогодення.

Західні області посідають особливе місце в “регіональній палітрі” України. Перебування тривалий час у складі іноземних держав (під гнітом Австро-Угорщини, Польщі) не вплинуло на прагнення населення зберегти свою мову, традиції, звичаї. Тому не дивно, що політичні уявлення західних українців базуються на абсолютному приматі ідеї незалежності України (М. Донцов та ін.) та якісно відрізняються від політичних ідей інших регіонів, особливо східного. Зараз на Сході можна почути, що, наприклад, галицькі українці “не є справжніми українцями, бо їхній акцент дуже нагадує польський, а греко-католицька церква дуже близька до римської” [3, с. 475].

“Дволикість українського Януса”, що, на думку деяких учених, полягає у протистоянні Заходу та Сходу України, насправді ж (за численними соціологічними опитуваннями, проведеними Інститутом соціології НАН України, агентством “Соціс-Геллап”, Національним інститутом стратегічних досліджень) відображається це наведеною дихотомією, а відмінностями у ставленні людей до свого історичного минулого, соціокультурними особливостями.

У площині регіональної політики переплутуються різноманітні сфери взаємовпливу. Тому, на нашу думку, вироблення оптимальних шляхів розвитку української нації, її консолідації, збереження територіальної цілісності й політичної незалежності, розвиток регіонів як повноцінних культурних та соціально-економічних центрів, потребують урахування регіональної специфіки на державному рівні. І навпаки, регіональні та місцеві рівні управління, враховуючи інтереси мешканців своїх регіонів та, у свою чергу, не вступаючи у протиріччя з інтересами держави, мають сприяти повноцінному розвитку духовно-культурного життя національностей, утвердженню в міжетнічних відносинах атмосфери толерантності, дружби, взаємоповаги до традицій, звичаїв, релігій, мов інших етнічних груп, створювати сприятливі умови для розвитку етнічної самобутності національних меншин, корінних народів.

#### Література:

1. *Гринев В.* Социально-экономические и культурно-исторические аспекты региональной политики в Украине // Регион. – 1998. – № 2 – 3. – С. 12 – 16.
2. *Притула В.* Мусульманский фактор крымской автономии // Зеркало недели. – 2001. – 13 – 19 октября. – С. 3.
3. *Політологія / Під ред. М.І. Сазонова.* – Харків: Фоліо, 2000. – С. 475.

## НАПРЯМИ РОЗВ'ЯЗАННЯ СУСПІЛЬНИХ СУПЕРЕЧНОСТЕЙ НА ТЕРИТОРІАЛЬНОМУ РІВНІ

Побудова нової української державності й формування в Україні соціально орієнтованої ринкової економіки на основі загальноновизнаних демократичних принципів потребує істотних змін у свідомості кожного громадянина та суспільства в цілому. У демократичному суспільстві закон є наслідком певного компромісу та балансу інтересів, він поєднує спільні потреби, інтереси, цілі суспільства.

Практична реалізація законів – це спосіб правового вирішення протиріч, а можливо, і конфліктів інтересів з метою забезпечення в державі певного спокою, злагоди, творчості. Саме узгоджена система зусиль державних та суспільних інститутів дозволяє забезпечувати законність. Державні інституції – законодавчі, виконавчі, судові органи – створюють умови для функціонування політичного та юридичного рівнів законності, у той час як суспільні інститути формують атмосферу сприйняття закону та можливостей його реалізації. Радикалізм і консерватизм окремих груп, громадських організацій і рухів, політичних партій, окремих харизматичних лідерів може негативно впливати на динамізм перетворень у економічній, соціальній, правовій і політичній сферах.

З боку законодавчих інститутів, центральних та місцевих органів виконавчої влади йде постійний пошук форм громадянської згоди, подолання суспільних суперечностей у напрямках державного устрою та економічної самостійності регіонів і територій, соціального захисту та правових і соціальних гарантій. У кожному з напрямів становлення в Україні громадянського суспільства, забезпечення взаєморозуміння людей, соціальних і політичних груп особливе місце надається об'єднанням громадян, органам самоорганізації населення, що покликані створювати умови для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення, сприяти наданню послуг мешканцям відповідних територій у задоволенні їх соціальних, культурних та побутових потреб, брати участь у реалізації соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм [1].

Органи самоорганізації населення є однією з форм участі мешканців відповідних територій у вирішенні місцевих проблем, вони створюються у вигляді будинкових, вуличних, квартальних та інших комітетів. Їх виникнення зумовлено потребою сьогодення щодо пошуку раціональних методів державного управління. Найбільш ефективними методами управління в умовах демократизації суспільства є економічні, а також ті органі-

заційно-адміністративні методи, що визначають простір для самостійних дій керованих об'єктів у межах законів і норм з урахуванням економічної доцільності для кожного з об'єктів. На жаль, більшість громадян сучасного українського суспільства сприймає державу, її інститути і чиновників як щось вище, недосяжне. Вони не бачать позитивних прикладів та не вірять у відповідальність держави або її органів перед громадянином. Такий підхід пов'язано з тим, що попередня тоталітарна держава повністю залишала своїх громадян без політичної свободи, а натомість, гарантувала нехай і невисокий, але стабільний рівень економічного благополуччя і соціального захисту. Таким чином, замість політичної свободи громадянин отримував економічну стабільність, "рівність у бідності". Багатьом ця ситуація подобається й досі.

Органи самоорганізації надають можливість кожному громадянину висловити думку щодо ефективності обраних методів діяльності законодавчої та виконавчої влади у забезпеченні потреб людини, співвіднести їх (може, уперше в житті) з потребами інших людей, які мешкають поруч, та взяти участь у формуванні спільних інтересів територіальної громади. Саме такий аспект органів самоорганізації виступає на перший план в Законі України "Про органи самоорганізації населення" [1]. Громадські об'єднання вказаного виду забезпечують соціальний рівень законності, вони допомагають усвідомити, що законність – дуже необхідна соціальна цінність, активізують населення на захист законних інтересів, прав, свобод. Органи самоорганізації також виступають проти відхилень від норм та вимог законності в рішеннях державних органів та посадових осіб, формують принципову позицію, налаштовану на вирішення будь-яких проблем у межах законів. Вони допомагають сформувати індивідуальний рівень забезпечення законності, який передбачає боротьбу кожного за свою правову захищеність.

Особистісний (індивідуальний) рівень законності в державі – це величезне надбання демократичного суспільства. Найкращий закон може не відбутися, законність не знайде підтримки, якщо кожна людина, чи то пересічний громадянин, чи то поважна особа, буде інертною, байдужою, не уважною до закону та до всього того, що відбувається навколо. Саме людина примушує рухатися всі механізми законності, саме людина є замовником, учасником та споживачем державного управління. Сформульовані німецьким правником Рудольфом Ієрінгом думки з цього приводу яскраво демонструють значення персонального рівня забезпечення законності: боротьба за право – це обов'язок людини відносно себе та суспільства, це поезія характеру; кожна людина – природний борець за право в інтересах усього суспільства [2]. Досягти реалізації індивідуального рівня забезпечення законності можна лише за рахунок відповідних соціально-

психологічних методів, що спираються на об'єктивні закони соціального розвитку та надбання психології. Вони являють собою широкий спектр методів політичної освіти, морального стимулювання, формування організаційної культури, етичного виховання, залучення громадян до участі в соціальному управлінні.

Існує стереотип, що законність не завжди доцільна. Цим самим пояснюються порушення законів та законності в державному управлінні. Безперечно, при створенні та застосуванні законів можуть не збігатися: загальне, що закладене в правових актах, та одиничне, яке пов'язане із конкретним часом, ситуацією або людиною; типове, що підходить для більшості людей, та унікальне, яке зумовлене особливостями об'єкта управління; історичне, що має певні традиції, коріння, та поточне, яке існує відповідно до конкретного моменту часу. Такі протиріччя є рушійною силою розвитку державно-управлінських відносин за умов демократичного суспільства, тож, їх не слід боятися та викорінювати. Навпаки, їх потрібно враховувати, створюючи логічні моделі розвитку держави, регіонів і територій. Орган самоорганізації населення, у зв'язку з цим, можна назвати центром, який перебирає на себе такі функції: забезпечення реалізації законів; виховання мешканців як законослухняних громадян; акумуляції сподівань громадян, які не відповідають чинному законодавству та потребують реалізації у правових нормах; активізації зусиль громадськості у подоланні суперечностей, що виникають.

Виходячи з попередніх міркувань, можна зробити висновок, що подолання суспільних суперечностей на територіальному рівні – це той компроміс, який досягається шляхом узгодженої діяльності органів законодавчої, виконавчої влади, місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення, інших громадських організацій у забезпеченні потреб та інтересів мешканців цих територій. Подолання суспільних суперечностей повинне відбуватися за двома основними напрямками: по-перше, логічне моделювання суспільних відносин для забезпечення мети державного управління та закріплення цих моделей у законодавчих нормах; по-друге, практичне здійснення законів шляхом свідомого законного застосування громадянами розроблених норм до відносин, які виникають між конкретними людьми у певних обставинах.

#### Література:

1. Закон України "Про органи самоорганізації населення" № 2625-11 від 11.07.2001 // Урядовий кур'єр, 2001. – № 32.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. – М.: Юрид. лит., 1997. – 399 с.

## РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ РЕФОРМУВАННЯ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ

Основною метою реформування агропромислового комплексу (АПК) є формування конкурентоспроможного аграрно-промислового виробництва, налаштованого на вирішення політичних, соціальних, економічних завдань та забезпечення продовольчої безпеки країни.

Найголовнішим на сьогодні є створення передумов для довгострокового економічного зростання, зокрема: посилення інноваційного спрямування аграрної політики; визначення пріоритетів структурної перебудови, технологічного і технічного забезпечення; вирішення питань земельних відносин, структуризації власності та формування організаційно-правових структур АПК; розвиток інститутів корпоративної самоорганізації; стимулювання розвитку малого та середнього бізнесу; здійснення адміністративної реформи.

Реформування аграрного підприємства – багатопланове поняття, яке передбачає комплекс взаємопов'язаних перетворень (організаційно-економічних, правових, технічних, соціальних), спрямованих на зміну структури підприємства, форм власності на засоби виробництва, організаційно-правового механізму господарювання, здатних привести підприємство до фінансового оздоровлення, підвищення ефективності виробництва.

Метою реформування є створення організаційно-правових структур, здатних у поєднанні з вирішенням макроекономічних проблем забезпечити високий рівень розвитку, який відповідав би інтересам селян, сільсько-господарських підприємств та все більшим потребам країни у продукції сільського господарства.

З цією метою при реалізації регіональних програм створення ринкового механізму АПК необхідно врахувати такі основні чинники:

1. Кризовий стан аграрної сфери потребує внесення значних коректив у здійснювану економічну реформу в напрямі більш повного врахування економічних інтересів головних дійових осіб. Суттю реформ є мотивація зацікавленості виробників у результатах своєї праці через перехід до приватної власності на землю і створення ринку землі.

2. Виходячи з великомасштабності виробництва, наявності розвиненої інфраструктури, було б помилковим рішення про тотальне дрібнення великих господарств на селянські господарства фермерського типу, з цією метою необхідно врахувати галузеву специфіку виробництва.

3. З метою створення у процесі реорганізації основи для прибуткової роботи реформованих підприємств, необхідно: здійснити персоніфікацію



пайового фонду за критерієм “заробітна плата”; передбачити можливість передавання частини розподілюваного пайового фонду керівникові та його команді за умови забезпечення ними прибуткової роботи; надати право пайовикам – працівникам внутрігосподарських підрозділів отримати свої паї майном підрозділу, в якому вони працюють; здійснити передавання землі у приватну власність без виділення в натурі, за винятком виходу для створення селянського (фермерського) господарства; освоїти орендні відносини.

4. Згідно з грудневим (1999 р.) Указом Президента України КСП підлягають реформуванню переважно у приватні та приватно-групові агроформування.

5. Стійка мотивація зацікавленості сільгоспвиробників, на наш погляд, створюється в результаті паювання землі та засобів виробництва. Обов'язковим є повне володіння створеною вартістю шляхом внутрігосподарської структуризації та децентралізації виробленого госпрозрахункового доходу до рівня підрозділів.

6. Вироблена концепція реалізується шляхом освоєння внутрігосподарського ринкового механізму, який включає такі основні елементи: підприємство функціонує на основі приватної власності на землю і засоби виробництва, об'єднуючи на договірній основі внутрігосподарські підрозділи, є самостійними товаровиробниками, які володіють і розпоряджаються засобами виробництва та доходами; відносини підрозділів між собою і правлінням здійснюються на основі господарських договорів про спільну діяльність; ціни на продукцію та послуги визначаються на ринковій основі; відрахування до загальногосподарського фонду виробничого і соціального розвитку внутрігосподарські підрозділи здійснюють за фіксованими відсотками від госпрозрахункового доходу; прибуток співвласників-працівників формується за залишковим принципом, розподіляється самостійно, у тому числі на виплату дивідендів; бухгалтерський облік у підрозділах здійснюється самими працюючими власниками на основі ведення трьох документів – чеку-накладної, книги доходів і витрат; особистого рахунку.

7. Планування прибуткової діяльності сільгосппідприємств неможливе без проведення аналізу ефективності використання ресурсів і фінансового стану.

8. Важливим елементом економічного механізму реформованих підприємств є податкове планування, застосування якого дозволяє при незмінних обсягах виробництва і витратах без порушення чинного законодавства оптимізувати розмір податків і обов'язкових платежів.

9. З метою забезпечення виконання в оптимальні строки невідкладних агротехнічних заходів, підвищення потенціалу використання ґрунтів,

сільськогосподарських рослин і тварин обґрунтовано можливості застосування нетрадиційних фінансових інструментів для поповнення обігових коштів. Це випуск облігацій підприємства, використання векселів, фінансового лізингу, а також договорів про спільну діяльність із виробництва сільгосппродукції.

10. Реальним джерелом коштів при реформуванні КСП є прямі інвестиції суб'єктів агробізнесу в вигляді часткової участі в статутному фонді створюваного підприємства.

В узагальненій формі перелічені чинники зводяться до чотирьох основних принципів комерційного розрахунку:

1. Повна комерційна, юридична та виробнича самостійність суб'єктів господарювання в АПК.

2. Організаційне поєднання приватних та колективних інтересів у досягненні кінцевого результату.

3. Самоокупність, прибутковість та прагнення до самофінансування в усіх видах діяльності.

4. Фінансовий контроль економічної діяльності суб'єктів господарювання з боку держави.

Забезпечення цих принципів на законодавчому рівні є запорукою успішної реалізації реформування АПК на ринкових засадах.

### **А.Д. НАДГІРНИЙ**

## **РЕГІОНАЛЬНА СИСТЕМА ВИЩОЇ ОСВІТИ ЯК ЗАСІБ РОЗРОБКИ І РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ОСВІТНЬОЇ ПОЛІТИКИ**

Проблему регіоналізації управління зумовлено ходом соціально-економічних реформ, що здійснюються в Україні протягом останніх 10 років. Перехід від тоталітарного до демократичного суспільства зумовлює і децентралізацію влади, у першу чергу, у сфері соціально-економічного розвитку. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" і приєднання України до Європейської хартії місцевого самоврядування дозволяють повною мірою порушити питання про регіональне управління, методологічною основою якого повинна бути регіональна політика, що розроблена в регіонах.

Разом з тим чинна система відносин між центром і місцевими адміністраціями регіонів породжує невластиву правовій державі конфліктність, унаслідок відсутності правової бази [1, с. 4]. Усе це дозволяє говорити про те, що умов для опрацювання регіональної політики немає, тому що відсутні механізми як її розроблення, так і реалізації. Більш того, можна ска-

зати, що сама логіка вертикального адміністративного управління, котра де-факто існує в Україні, взагалі робить неможливою навіть постановку питання про подібну політику в реальності, оскільки її основою може бути лише регіональна фінансова автономія [2, с. 4], неможлива за умов існування централізованої податкової системи.

Найважливішою сферою соціальної діяльності є освіта, тому що з її допомогою здійснюються процеси соціокультурного відтворення і соціально-економічного розвитку суспільства.

У зв'язку з цим виникає потреба у формуванні механізму розробки теоретичних і прикладних основ регіональної освітньої політики, мета якого – формування регіонального освітнього соціального замовлення. Таким механізмом, на наш погляд, може бути тільки регіональна система вищої освіти.

Тенденції соціально-економічного розвитку України показують, що найбільш імовірними організаторами освітнього замовлення суспільства можуть бути тільки суб'єкти регіональної освітньої діяльності, здатні вирішити низку завдань, що дозволяють сформувати це замовлення і виконати його. Це завдання з визначення реальної потреби в підготовці фахівців відповідних профілів, із формування регіональної системи вищої освіти, відповідної до потреб конкретного регіону у фахівцях відповідних профілів.

Чому ці завдання постають, насамперед, на рівні регіону? Тому що, як правило, традиційні і столичні вищі навчальні заклади, маючи достатній авторитет, оснований на десятиліттях, а то і сторіччях освітньої діяльності, не зацікавлені в розв'язанні таких завдань, бо їхній імідж сам по собі приваблює абітурієнтів, готових до комерційної форми навчання, що дозволяє вирішити проблему фінансового забезпечення. З іншого боку, регіоналізація економіки України фактично відсторонила найбільші, насамперед столичні, вищі навчальні заклади від завдання підготовки регіональних фахівців.

Більше того, однією з тенденцій у модернізації національної освітньої системи України є зародження конфлікту між державною політикою регіоналізації середньої і середньої професійної освіти і політикою “університетизації” вищої освіти, що одержала своє відображення в скороченні кількості вузів I – II рівнів акредитації більш ніж на одну третину лише в 1998 р. [2, с. 18].

Суть конфлікту полягає в тому, що саме вузи цих рівнів акредитації могли реалізовувати регіональне освітнє соціальне замовлення в силу свого територіального розміщення, у той час як вузи III – IV рівнів акредитації у принципі заперечують поняття “регіональна освіта”, що підтверджується тенденцією реорганізації інститутів у університети класичного типу, метою

діяльності яких є соціокультурне формування особистості, що саморозвивається, здатна до професійної та культурної самоосвіти [1, с. 16 – 18].

Ідеалізація загальнорозвиткової моделі вищої освіти, що надає місце в освітнім співтоваристві України, на наш погляд, не є обґрунтованою, тому що не враховується світовий досвід розвитку вищої школи.

Дослідження західного досвіду організації вищої освіти надає підставу зробити висновок про те, що ідея моделі такої освіти у вигляді вищого навчального закладу – університету класичного типу поступово трансформувалася в ідею вищої освіти як системи вузів різних рівнів з різною метою навчання.

Початком шляху пошуку оптимальної моделі вищої освіти можна вважати модель дослідного (класичного) університету В. Гумбольдта, в основі якої лежить ідея дослідження як мсти освіти. У середині ХІХ ст. з'являється модель інтелектуального університету (Дж. Ньюмен), у основі якої лежить ідея розвитку інтелекту як мети вищої освіти. Характерною рисою цих двох моделей є розподіл наукової (університетської) та професійної освіти.

Подальший розвиток вищої освіти відбувався на тлі бурхливого науково-технічного розвитку суспільства, що поставило завдання професійної підготовки на рівень соціальної значущості. Це привело до формування такої моделі вищої освіти, в якій, окрім університету, з'являється й інститут (А. Флекснер. Університети: американський, англійський, німецький. 1930; К. Ясперс. Ідея університету. 1946). У основі цієї моделі лежала ідея функціональної диференціації та “інституціалізації” двох типів освіти: наукової (інтелектуальної) і професійної. Організаційно-функціональними формами цих типів освіти є такі:

- університет, що забезпечує наукову освіту, в якій нагромадження знань і інтелектуальний розвиток є метою;
- інститут, що забезпечує освіту професійну, у якій метою є формування професійних умінь і навичок.

Однак науково-технічна революція 50-х – 60-х рр. ХХ ст., що спричинила ускладнення в соціальній організації суспільства, виказала зв'язок між наукою і соціально-технологічною методологією, тим самим поставивши завдання зближення наукової та професійної освіти, тобто формування нової моделі вищої освіти, що поєднує в собі освіту наукову та професійну.

У 1963 р. президент Каліфорнійського університету в Берклі К. Керр висунув концепцію мультіверситету, в основі якої лежало розуміння університету як системи вищої освіти, а не вищого навчального закладу.

Орієнтація на загальнорозвиткову модель вищої освіти фактично заперечує спеціальну професійну підготовку, перекладає завдання соціально-економічного прогнозування розвитку, образно кажучи, з плечей державних та інших соціальних інститутів на плечі окремої особистості.

Таким чином можна зафіксувати проблему регіоналізації професійної підготовки, тому що тільки на рівні регіону, в умовах реформування командно-адміністративної системи в бік розподілу державного і муніципального рівнів управління, можна забезпечити реалізацію перерахованих вище завдань. Організаційною умовою регіоналізації професійної підготовки є формування регіональної системи вищої освіти.

Досвід регіональної освітньої діяльності показує, що дотепер формування регіональних освітніх систем йде винятково в рамках адміністративних рішень, ґрунтованих на суб'єктивній мотивації, а не на соціальній потребі. Можна вяснено говорити, що адміністративні суб'єкти регіональної освітньої діяльності не мають у своєму розпорядженні ані теоретичних, ані прикладних основ для формування будь-якої системи освіти. Результатом цього стало те, що, замість регіональної системи освіти, формується мережа освітніх установ, до якої шляхом простого адміністративно-го включення вводяться ті чи інші освітні установи.

Можна зробити висновок, що актуальність проблеми зумовлено відсутністю теоретичних основ моделювання регіональної системи вищої освіти.

Прототипом для регіональної системи вищої освіти може послугувувати модель мультиверситету, розглянута як навчально-виробничий комплекс, що складається з окремих структурних підрозділів, розташованих по всьому регіоні, об'єднаних такими засадами:

1. Використанням різних форм власності;
2. Орієнтацією на реалізацію соціального освітнього замовлення;
3. Формуванням соціального освітнього замовлення на основі постійного вивчення як ринку освітніх послуг, так і тенденцій соціально-економічного розвитку регіону;
4. Наявністю єдиного центру маркетингових досліджень;
5. Рентабельністю освітньої діяльності;
6. Корпоративним характером управління.

Необхідність формування регіональної системи вищої освіти в такій формі, а не в нинішній формі мережі освітніх установ регіону зумовлено тим, що, передусім, освітні установи регіону керовано двома суб'єктами влади: центральними та регіональними органами управління освітою.

Подібний комплекс є ефективною формою реалізації моделі вищої освіти, що діє в Україні, дотепер слабо реалізовуваною на практиці, однією з причин чого є всі ті ж прагнення вузів до "університизації класичного типу", організаційним вираженням якої є підготовка фахівців на рівні магістра.

Наступність підготовки за професійно орієнтованою (молодший фахівець), загальнопрофесійною (бакалавр, фахівець) і загальнорозвитковою (магістр) моделями можлива лише в рамках комплексу, до якого входять:

1. Коледжі, розташовані в малих населених пунктах, у яких можлива підготовка молодших фахівців;

2. Інститути – у мікрорегіонах, формують мікрорегіональне освітнє замовлення, організовуючи підготовку бакалаврів і фахівців;

3. Університет – у регіоні, здійснює розробку регіональної освітньої політики, формує регіональне освітнє замовлення, організовує підготовку магістрів.

Організація регіональної системи вищої освіти дозволить завершити процес формування системи безупинної освіти в регіонах України, скоротити бюджетні витрати на діяльність установ освіти, здійснити наукове обґрунтування напрямків розвитку регіону, організувати підготовку фахівців з перспективних напрямків його розвитку, а головне – створити механізм формування регіональної освітньої політики.

#### Література:

1. *Прочан А.* Основні шляхи і тенденції розвитку вищої школи в Україні // Персонал. – 1999. – № 2. – С. 14 – 18.

2. Розвиток малих міст Івано-Франківської області в регіональному вимірі: досвід, проблеми, перспективи. – Івано-Франківськ, 2001. – 108 с.

**О.В. СЕРДЕЧНА**

### **МОЛОДІЖНИЙ ПОЛІТИЧНИЙ РУХ ЛУГАНЩИНИ ЯК ФАКТОР РОЗВИТКУ РЕГІОНУ**

Одним із чинників ефективного розвитку регіонів є формування політичних партій як інституту громадянського суспільства та діяльність молодіжних політичних об'єднань.

Сучасні молодіжні організації України можна поділити на три групи [4]:

1. Молодіжні організації, які зберігають незалежність від партій;

2. Власне молодіжні партії;

3. Молодіжні філії політичних партій.

До першої групи належать, у основному, організації лівого або правого спрямування:

– Революційна комуністична молодь – організація маоїстського спрямування об'єднує до 50 осіб в містах Києві, Донецьку, Луганську;

– Український комсомол, який виник внаслідок протесту проти ігнорування Компартією проблем молодіжної політики;

– Молодий Рух – хоча і вважається формально філією УНР, однак, за суттю, є незалежним від нього. Має потужну підструктуру – Українську

студентську спілку, членами якої є студенти, викладачі, аспіранти майже всіх вузів країни;

– Спортивне молодіжне товариство “Тризуб”, яке орієнтується на Конгрес Українських Націоналістів, але має свої власні адміністративні й фінансові ресурси.

Власне молодіжних партій діє в Україні всього три:

– “Молода Україна”;

– Молодіжна партія України, яка вбачає своє завдання у формуванні політичної культури та освіти суспільства. Єдина з молодіжних партій, що входила до політичного блоку “Наш вибір – Леонід Кучма”;

– “Молода генерація”, яка орієнтується на Український Союз промисловців і підприємців. Проводить молодіжні акції, видає газету, має свою телепрограму.

Найчисленнішою є група молодіжних філій партій:

– Українська комуністична спілка молоді, яка була досить активною до відокремлення від комсомолу. Із задекларованої чисельності близько 10 тис. членів активно працює не більше двадцятої частини;

– Соціалістичний конгрес молоді. Налічує близько 1,5 тис. осіб, є молодіжною філією СПУ, але виступає за більшу радикальність. Має структури у всіх регіонах і достатнє фінансування. Інтегрований в Український Національний Комітет молодіжних організацій (УНКМО);

– Українська соціал-демократична молодь. Пережила розкол, але збереглася як “молодіжка” СДПУ(о). На сьогодні це одна з найвпливовіших молодіжних філій, хоча об’єднує всього близько 2 тис. молодих людей. Влаштує різноманітні суто молодіжні акції (наприклад, фестиваль екстремального відпочинку). Але має й серйозні досягнення – повернення студентських пілг на проїзд у міському та залізничному транспорті із застосуванням виключно правового механізму (позов до Укрзалізниці);

– Національно-демократична ліга молоді. Має надійного партнера – НДП. І хоча останнім часом ця організація має фінансові проблеми, але з початком передвиборчої кампанії дещо активізувалася. Так, НДЛМ стала одним із ініціаторів створення в м. Луганську Школи молодих лідерів, де навчають школярів азам самоврядування. При обласній організації НДЛМ створено також аналітичний центр тимчасового працевлаштування молоді, який надає можливість лігівцям заробити гроші в позаурочний час.

Існує ще низка молодіжних філій партій – Молодіжний КУН, Молодіжна організація партії “Батьківщина”, Молодіжна організація Української республіканської партії, які мають суто функціонерський характер і являють собою своєрідні відділи політичних партій у роботі з молоддю.

У Луганській області сьогодні діє багато молодіжних організацій різного спрямування, які мають різний вплив на соціально-політичну й економічну ситуацію в регіоні.

Молодіжному Руху Луганщини взагалі притаманні такі риси [2]:

– зростання кількості молодіжних об'єднань як політичного, так і громадського характеру (у 1999 р. їх діяло 20, у 2000 р. – 26, а на 1 жовтня 2001 р. – 36 );

– демократичність (більшість об'єднань створені за ініціативою молоді – Демократичний союз молоді Луганщини, Луганський обласний молодіжний парламент, Асоціація молодих депутатів );

– поглиблення процесу політизації молодіжного руху регіону, посилення тенденцій створення припартійних молодіжних об'єднань, які намагаються залучити молодь до активної роботи, розуміючи, що від цього багато в чому залежить успіх на виборах.

Спектр діяльності молодіжних організацій області широкий – від політичної просвіти до психологічної допомоги, від захисту прав студентства до організації культурного відпочинку молоді.

Понад рік існує Союз молодих депутатів Луганщини, який об'єднує близько 500 депутатів рад місцевого рівня і веде помітну роботу з консолідації молодих депутатів, надає їм практичну допомогу у виконанні депутатських обов'язків. Нечисленна організація “Клуб юристів”, що створена студентами юридичного факультету Східноукраїнського державного університету, протягом декількох років надає безкоштовну юридичну допомогу малозабезпеченим людям.

Сьогодні в області діють 15 молодіжних партнерів українських політичних партій. Це Луганська обласна організація Народно-демократичної ліги молоді, Молодий Рух, Демократичний союз молоді Луганщини, Українська комуністична спілка молоді, Українська соціал-демократична молодь, Луганське обласне представництво молодіжної організації “Всеукраїнське об'єднання “Молода громада” та ін., які в своїй діяльності реалізують ідеї відповідних партій, ведуть політичну роботу серед молоді [2; 3].

Незважаючи на численність і багатоманітність молодіжних об'єднань Луганщини, у тому числі політичних, молодь, проте, не стає впливовою силою у вирішальні соціально-політичних і економічних проблем регіону, хоча на роль консолідованого органу для цієї мети претендують сьогодні дві організації – обласний молодіжний парламент і обласний комітет молодіжних організацій [1].

Обласний молодіжний парламент було створено в 2000 р. Як один із засобів втілення в життя Указу Президента України “Про додаткові заходи щодо реалізації молодіжної політики в Україні”, що ним було передбачено також фінансування з бюджетів різних рівнів молодіжних об'єднань та їхніх програм і проектів, потрібна була структура, через яку були б реалізовані ці проекти. Згідно із задумом організаторів, саме молодіжний



парламент повинен був стати синтезатором ідей молоді області, координатором молодіжних проєктів. За активної підтримки обласної державної адміністрації було розроблено відповідні документи, зареєстровано цю громадську організацію. Зараз до складу молодіжного парламенту входить 100 делегатів (70 від 35 адміністративно-територіальних одиниць – до палати територій, 30 – до палати представників молодіжних організацій). Парламент діє на основі положення й тимчасового регламенту.

Розроблено перспективну програму “Молодь Луганщини-2000” (при цьому дата розглядається як відправна точка діяльності). Ця програма передбачає низку цікавих молодіжних проєктів за такими напрямками: соціальний захист молоді (матеріальна допомога дітям – інвалідам, сиротам, підтримка молодих сімей, створення студентських кампусів); працевлаштування (у т. ч. тимчасове в літніх будівельних загонах), квотування місць для молоді на підприємствах області; проєкти з оздоровлення, наукової діяльності, розвитку молодіжного спорту і культурного відпочинку. Планувалося також створення молодіжних парламентів в містах і районах області з тим, щоб кожна молода людина, кожна молодіжна організація, зокрема і політична, мала змогу висловити своє бачення і, найголовніше, узяти участь у реалізації молодіжної політики на території області.

На жаль, обласний молодіжний парламент не отримав необхідного фінансування своїх проєктів, що деякою мірою знизило ефективність його роботи. На сьогодні ще не реалізовано основних завдань цієї структури як генератора молодіжних ідей, хоча це вбачається одним з найперспективніших напрямків розвитку молодіжного руху в регіоні, що має за кінцеву мету сприяння соціально-економічному прогресу Луганщини.

Таким чином, можна виділити основні тенденції розвитку молодіжного політичного руху на Луганщині як фактора розвитку регіону:

- а) зростання кількості об'єднань та їхніх лав;
- б) поглиблення процесу політизації руху одночасно з тенденцією до його бюрократизації, створення формалістських структур;
- в) спроба звести “молодіжки” в єдину структуру, яку легше було б контролювати;
- г) політизація молодіжного руху, залучення молодіжних структур до політичної боротьби, інтегрування “молодіжок” у структури влади.

#### Література:

1. Вишневская В. Есть задор для добрых дел // Украина и мир сегодня. – 2001. – 21 – 27 июля. – С. 6.
2. Все активнее идут в политику // Луганская правда. – 2001. – 1 февраля. – С. 2.
3. Карижский М. Новые силы // Наша газета. – 2001. – 17 февраля. – С. 2.

**А.І. СИДОРЕНКО**

## **РЕФОРМУВАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА**

Житлова проблема в Україні, незважаючи на численні заходи, що вживаються державою, залишається однією з найгостріших соціально-економічних проблем. Фактором, який стримує розвиток процесів будівництва житла, його утримання, ремонту і реконструкції, є недосконала законодавча база. Крім того, економічна ситуація, яка склалася в державі, негативно впливає на розвиток процесів реформування житлово-комунальних послуг.

Протягом багатьох років житлово-комунальні підприємства були монополістами в наданні комплексу послуг із утримання та експлуатації об'єктів житлово-комунального господарства. Вони диктували й надалі диктують свої умови споживачам послуг, ставлячи населення в абсолютно безправне становище.

Житлово-комунальні підприємства є одночасно замовником і підрядником. Відсутність конкуренції, тож, у результаті, незацікавленість у якісному наданні послуг, призвели до того, що з часом рівень утримання об'єктів житлово-комунального господарства знизився, почав значно зростати їх недоремонт. Це, у свою чергу, викликало незадоволення споживачів послуг.

Таке становище ще поглибилося у зв'язку з рішенням Уряду про підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги та перехід на їхнє 100-відсоткове відшкодування населенням.

Структури житлово-комунального господарства із застарілою формою організації праці вже не в змозі вирішувати проблеми надання послуг з потрібними якістю та кількістю. До того ж останніми роками спостерігається тенденція до використання копіїв, що надійшли від населення й інших споживачів на обслуговування величезних і нікому не потрібних у такому вигляді структур. Тому перед органами місцевого самоврядування постала необхідність зробити нелегкий вибір щодо організації управління цією галуззю – реорганізувати свої житлові організації для задоволення місцевих потреб. Місцеві умови і пріоритети занадто різноманітні й складні, щоб можна було пропонувати єдину для всіх модель реорганізації комунальних господарств. Але в основу нової системи взаємовідносин

між місцевими органами влади і підприємствами – постачальниками послуг має бути покладений принцип соціальної пріоритетності.

Житлово-комунальна реформа ставить демонополізацію обслуговування житлового фонду і формування ринку послуг як одне з головних необхідних перетворень у житловій сфері. Вирішення цих завдань практично цілком знаходиться в компетенції органів місцевого самоврядування. Світова практика достатньо переконливо показує, що створення ефективних механізмів управління муніципальним житловим фондом і його інженерним забезпеченням досягається шляхом чіткого виділення функцій власника житлового фонду (муніципалітет) і делегування ним на конкурсній основі функцій управління й обслуговування муніципальної нерухомості спеціалізованим організаціям.

Важливою складовою демонополізації житлово-комунального господарства і подальшого розвитку конкурентного середовища є впровадження договірних відносин між виробниками, постачальниками, виконавцями і споживачами послуг із застосуванням економічних санкцій у разі порушень договірних зобов'язань.

Обов'язковою умовою проведення житлово-комунальної реформи є зміна тактики ціноутворення, а саме перехід від простого підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги до необхідних обґрунтованих витрат на їх надання, враховуючи, зокрема, якість послуг, рівень благоустрою житла та його інженерного обладнання, що, у свою чергу, приведе до виникнення декількох тарифів, особливо з утримання та експлуатації житла.

У нинішніх ринкових умовах чинні тарифи практично на всі види житлово-комунальних послуг безнадійно застаріли. Постачальники таких послуг в умовах відсутності контролю з боку уряду цим зловживають і не прагнуть до обов'язкового й акуратного надання цих послуг. Це, у свою чергу, викликає масове обурення і як результат – обвальні несплатежі з боку зuboжілого населення.

Виникла гостра потреба в розробленні і впровадженні об'єктивних тарифів на всі види послуг для населення, що дійсно стимулювали б поліпшення діяльності постачальників цих послуг, а не відшкодовували їхні збитки, що зростають.

Система фінансування житлово-комунального господарства і тарифна політика повинні здійснюватись на бездотаційному, самоокупному принципі роботи галузі. Такі вимоги ринкової економіки.

Одночасно з переходом на повне відшкодування населенням фактичних витрат на надання житлово-комунальних послуг, і в подальшому, необхідно здійснювати заходи зі зменшення цих витрат шляхом впровадження нових енергоощадних технологій і обладнання, зменшення витратної частини у процесі виробництва та надання послуг та ін.

Для забезпечення фінансування галузі в умовах її реформування необхідно, особливо на законодавчому рівні, вирішити наступні питання:

– визначення джерел фінансування та забезпечення фінансування в повному обсязі пільгових категорій громадян і фінансування наданих субсидій;

– впровадження ефективного механізму визначення економічно обґрунтованих тарифів;

– відпрацювання механізму відповідальності за оплату населенням наданих (отриманих) житлово-комунальних послуг, у тому числі в умовах затримки заробітної плати;

– формування регіональної кредитно-фінансової системи для забезпечення програм розвитку житлово-комунального господарства.

Реформування галузі пов'язане з відшкодуванням населенням фактичних витрат на житлово-комунальні послуги.

У таких умовах повинна запровадитися система соціального захисту населення шляхом надання адресних субсидій малозабезпеченим громадянам на оплату житла і комунальних послуг. Адресні субсидії нададуть змогу значно скономити бюджетні кошти, адже їх отримуватиме лише той, кому вони справді потрібні.

В успішній реалізації реформ вирішальну роль також відіграє інформаційно-роз'яснювальна робота з мешканцями. Мешканці, як правило, скептично ставляться до будь-яких спроб реорганізації. Тому дуже важливо інформувати споживача про реорганізацію та її переваги. За допомогою вдалих інформаційних програм можна розвіяти безліч побоювань і помилкових думок. Місцеві органи влади разом з підприємствами – постачальниками комунальних послуг повинні забезпечити прозорість встановлення тарифів на послуги даних підприємств.

*В.І. ТОРКАТЮК, О.В. СОЛОВЙОВ, В.Т. КУЛІК, А.П. ДЕНИСЕНКО*

## **ОСОБЛИВОСТІ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ СТРУКТУРНОЇ ПЕРЕБУДОВИ БУДІВЕЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ ЗА РИНКОВИХ ВІДНОСИН**

Необхідність розробки пропозицій зі структурної перебудови будівельних підприємств на шляху переходу до ринкових відносин актуальна й очевидна, проте вона здійснюється надто повільно у зв'язку з відсутністю методологічної основи, яка дозволила б зацікавленим організаціям розробляти відповідно до сучасних вимог рекомендації з реформування будівельних підприємств.

Усі основні питання реформування будівельних підприємств пов'язано з проблемою реалізованості проектів за фізичним, економічним і фінансо-

вим показниками. Вирішення цих питань дозволяє сформувати сферу припустимих рішень, усередині якої, за відповідною системою критеріїв, вибирають оптимальний варіант реалізації проекту створення будівельної продукції.

Сучасний рівень розвитку будівельного виробництва, з одного боку, та досягнення в галузі економіко-математичних методів, розроблення засобів електронно-обчислювальної техніки, створення різнобічних управлінських систем на їх основі – з іншого, призвели до того, що процеси прийняття управлінських рішень піднялись на якісно новий, більш високий ступінь свого розвитку. Якщо в період появи нових засобів електронно-обчислювальної техніки виникла версія про заміну в майбутньому керівника на комплекс достатньою мірою інтелектуальних обчислювальних засобів, то останніми роками ця доволі ідеалізована версія поступово витісняється більш реалістичною. Суть останньої полягає в тісному співробітництві людини і ЕОМ у системі управління, в якому на людину припадають ключові (основні) питання процесу прийняття рішень, вибір їх найкращих варіантів, а на ЕОМ – підготовка на основі складних припустимих варіантів рішень, із яких людина вибирає краще. У заданому розподілі функціональних обов'язків між людиною і ЕОМ, що найбільш яскраво втілені в так званих інтерактивних або людино-машинних засобах, вирішальна роль належить реалістичній оцінці можливостей людини і ЕОМ.

Для вирішення загальних регіональних проблем структурної перебудови будівельних підприємств України та їх функціонування в ринкових умовах потрібне розроблення регіональних програм структурної перебудови виробничої бази будівельної галузі в Харківському регіоні, на чому неодноразово наголошував голова Харківської облдержадміністрації Є. Кушнар'єв на своїх зустрічах з будівельниками Харківщини. Ці програми повинні розроблятися для збалансованого забезпечення всіх об'єктів будівництва, які розміщуються в Харківському регіоні, будівельними конструкціями і матеріалами з урахуванням нових вимог Державних будівельних норм (ДБН) України.

Зазначені програми повинні враховувати всіх споживачів і виробників будівельної продукції та мати науково-рекомендаційний характер. Вони повинні стати основним документом для розвитку виробничої бази будівництва, важливим елементом сучасного маркетингу в капітальному будівництві.

Рекомендації регіональних програм, над розробленням яких працює кафедра економіки будівельного підприємства Харківської державної академії міського господарства (ХДАМГ), розглядатимуть порядок і послідовність необхідної структурної перебудови виробничої бази будівництва орієнтовно на ресурсощадні технології для випуску якісної і деше-

вшої продукції капітального будівництва, а також аналогічно регламентуватимуть інші роботи у формуванні життєвого циклу будівельної продукції. Це створить умови для успішної реалізації на відповідних територіях Харківської області різних програм, у першу чергу, програм житлового будівництва. Зокрема, в ХДАМГ широко ведуться роботи з формування й оптимізації життєвого циклу міського житлового фонду.

У цьому напрямку встановлено робочі контакти з будівельними фірмами “Украгротехсервіс”, концерном “Прогрес”, відділом капітального будівництва банку “Ексім-Банк”, (м. Київ) та ін. Пропонується декілька рівнів структурної перебудови виробничої бази будівництва (на прикладі АОЗТ “Спецбудмонтаж”, м. Харків). Нижній рівень відбиватиме реалію сьогодення: недостаток фінансування, низький попит на будівельну продукцію; верхній – достатній обсяг інвестування при реалізації соціально-економічних програм, можливість глибоких структурних змін у виробництві високоякісних будівельних конструкцій і матеріалів.

Для визначення прогнозованого попиту на будівельну продукцію, будівельні конструкції і матеріали, що є основою для обґрунтування потужності виробничої бази будівництва, необхідно знати концепцію соціально-економічного розвитку регіону на перспективу і обсяги інвестицій капітальних вкладень, які дозволять її реалізувати. Потреби господарства України в продукції капітального будівництва визначаються у вигляді обсягів будівельно-монтажних робіт, які виділяються із капітальних вкладень для певної території за всіма джерелами фінансування, включаючи інвестиції підприємств, заощадження населення, обсяги капітального ремонту будівель і споруд.

Сучасний рівень падіння інвестиційної активності, нестабільність фінансування і платежів за роки реформи в Україні різко знизили ефективність капітального будівництва. Введення в дію важливих виробничих потужностей, які визначають структурну перебудову економіки в минулому, передбачену державними інвестиційними програмами, виконані аж ніяк не повністю. Однак стійке зниження інфляції в Україні останніми роками і зміна тенденції в бік покращення економічного стану дозволяють передбачати суттєве збільшення інвестицій у економіку України на перспективу. Ці процеси, що впливають на вартість будівельної продукції, необхідно враховувати при прогнозуванні обсягів будівельно-монтажних робіт.

У методичних рекомендаціях, підготовку яких передбачено, буде викладено методи аналізу стану виробничої бази будівництва Харківського регіону та її сировинної бази, оцінки кон’юнктури ринку і визначення потенційного попиту на будівельну продукцію, будівельні матеріали, а також основні напрямки структурно-технологічної перебудови виробничої

бази, баланси необхідності й виробництва будівельних матеріалів, зміни потужностей на перспективу за кожним будівельним підприємством, якого проводитиметься аналіз, визначення інвестицій, необхідних для випуску конкурентоспроможної будівельної продукції, яка забезпечує зниження вартості будівельної продукції.

Регіональні програми структурної перебудови будівельних підприємств можуть скласти підґрунтя у прийнятті рішень з розвитку виробництва продукції капітального будівництва та її складових елементів (конструкцій, матеріалів, обладнання тощо) організаціями всіх форм власності. Ці програми допоможуть більш обґрунтовано оцінити прогнозований попит на будівельну продукцію, що надасть змогу інвесторам більш ефективно і з мінімальним ризиком вкладати кошти в розвиток інфраструктури будівельної галузі.

*О.О. ТРУШ*

## **ФУНКЦІОНУВАННЯ АВАРІЙНО-РЯТУВАЛЬНИХ СЛУЖБ (АРС) У СЕРЕДОВИЩІ СУЧАСНИХ МІСТ**

Процес урбанізації в Україні, як і в усьому світі, привів до того, що більша частина населення нашої країни мешкає в містах, утворюються великі мегаполіси, які потребують чіткого управління. Найважливішим чинником удосконалювання організації управління містами є характеристика міста як складної соціально-економічної системи.

У організаційно-функціональній структурі міст фахівці виділяють такі елементи: база, що утворює місто; база, що обслуговує місто; населення.

Під базу, що утворює місто, варто розуміти систему установ і організацій, що визначають його конкретний соціально-економічний образ (будівництво, транспорт, зв'язок, торгівля, освіта, промисловість, наука). При цьому змістовний рівень зазначених елементів міського господарства багато в чому складається з усієї сукупності історичних, географічних, політичних, соціологічних та інших характеристик конкретного міста.

База, що обслуговує місто, визначається як сукупність підприємств установ і організацій, завданнями яких є культурне, транспортне, торговельне, соціальне, комунально-побутове та інші види обслуговування населення, включаючи забезпечення його безпеки.

Місто завжди являє собою господарський комплекс. Але умови функціонування і розвитку кожного з міст деякої мірою відрізняються. Насамперед, ця різниця визначається розміром міст, їхньою адміністративною приналежністю, особливостями соціально-економічного укладу. Усі ці

розбіжності знаходять своє відбиття в темпах еволюційних процесів, що проходять у містах. Тому розглядати будову міста (комплексу його підсистем) більш доцільно із системних позицій. Місто визначається як цілісна система, в якій усі її частини взаємозалежні та і виконують єдину функцію. Така структурно-логічна побудова міського господарства дозволяє місту як системі стійко функціонувати в зовнішніх умовах, що постійно змінюються, породжує конкретний набір дій, спрямованих, у першу чергу, на локалізацію несприятливих зовнішніх впливів.

Наприклад, у міському середовищі різко зростає кількість надзвичайних ситуацій (НС), пов'язаних із пожежами, що призводять до загибелі людей та матеріальних збитків. Така зміна в навколишньому середовищі міста, безумовно, породжує внутрішньоміські процеси, спрямовані на недопущення загибелі людей за такого роду ситуацій, запобігання їх виникненню, а також скорочення їхньої кількості.

Для дослідження поведінки міста за НС було здійснено аналіз усіх підрозділів міста, що забезпечують той або інший вид суспільної безпеки. У результаті аналізу бази, що обслуговує місто, було виділено підсистему аварійних служб міста, яка являє собою складну соціально-економічну систему.

До зазначеної підсистеми входить велика кількість самостійних аварійних служб, які доцільно розподілити на дві великі групи: аварійно-рятувальні (міліція, пожежна охорона, швидка медична допомога та ін.) та аварійно-ремонтні служби (бригади з ремонту загальноміські – газового господарства, тепломереж, ліфтів та ін.; бригади з ремонту на підприємствах – обладнання, комунікацій та ін.) – залежно від характеру проведених ними аварійних робіт. Так, більшість аварійно-рятувальних робіт мають оперативний характер, тобто зволікання в здійсненні цих робіт може призвести до загибелі людей, значних матеріальних і (або) моральних збитків. Проведення ж аварійно-ремонтних робіт, потреба в котрих, безумовно, існує і виконання котрих має бути здійснене в найкоротші терміни, може бути трохи відстроченим у часі. На цій підставі, даний вид робіт може бути визнаний як неоперативний. Проте й один, і другий види робіт мають місце при ліквідації НС.

Академічне визначення говорить, що НС – це порушення нормальних умов життя і діяльності людей на об'єкті або території, спричинене аварією, катастрофою, стихійним лихом чи іншою небезпечною подією, яка призвела (може призвести) до загибелі людей та (або) значних матеріальних втрат. При цьому, на сьогоднішній день, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України № 1099 від 15.07.98 “Порядок класифікації надзвичайних ситуацій”, прийнято два види класифікації НС. Підставами для них послужили характер походження НС (генезис), а також територіальне



поширення, наслідки та обсяги технічних і матеріальних ресурсів, що необхідні для ліквідації наслідків НС (масштаб). Аналіз показує, що найчастіше в житті сучасних міст виникають НС техногенного та природного характеру, причинами яких стають, передусім, пожежі, транспортні аварії (катастрофи), метеорологічні небезпечні явища.

Проте найбільше важливою класифікаційною ознакою, незалежно від виду НС, є класифікація її за масштабом, тому що саме цей параметр визначає ступінь поширення і наслідків, а також кількість сил і засобів, необхідних для ліквідації НС (табл. 1).

Таблиця 1

Класифікація надзвичайних ситуацій за масштабом

Класи НС	Визначення НС
Об'єктові (локальні)	Мають масштаб поширення в межах об'єкта господарювання (робочого місця, цеху та ін. ) і можуть бути усунуті його силами і засобами
Місцеві	Виходять за межі потенційно небезпечного об'єкта, загрожують поширенням ситуації або її вторинних наслідків на довкілля, сусідні населені пункти, інженерні споруди; для ліквідації необхідні матеріальні й технічні ресурси в обсягах, що перевищують власні можливості об'єкта; виникають на об'єктах житлово-комунальної сфери та ін., що не входять до затверджених переліків потенційно небезпечних об'єктів
Регіональні	Мають масштаб поширення в межах двох та більше адміністративних районів (міст обласного значення), областей, АРК, міст Києва та Севастополя або загрожують перенесенням на територію суміжної області України; для їх ліквідації необхідні матеріальні й технічні ресурси в обсягах, що перевищують власні можливості окремого району
Загальнодержавні	Мають масштаб поширення в межах двох та більше областей (АРК, міст Києва та Севастополя) або загрожують транскордонним перенесенням; для їх ліквідації необхідні матеріальні й технічні ресурси в обсягах, що перевищують власні можливості окремої області (АРК, міст Києва та Севастополя)

*Примітка.* Для всіх НС масштаб визначається залежно від кількості необхідних матеріальних і технічних ресурсів для її ліквідації, у обсягах, що перевищують власні можливості, але не менш одного відсотка від обсягів видатків відповідного бюджету

Аналіз нормативної бази, яка регулює діяльність Міністерства з надзвичайних ситуацій (МНС) та АРС, показав наявність у структурі визначень і категорій НС додаткових критеріїв [1]. За цими критеріями відповідальні за те органи визначають характер ситуації як надзвичайної та ставлять її на контроль.

Для кожного класу, групи і виду НС, крім неформалізованих критеріїв, що описують загальні риси події, встановлено мінімальні величини зазначених вище формальних критеріїв, так звані порогові значення. Постановка НС на облік провадиться за наявності хоча б одного із зазначених показників.

Наприклад, у галузі безпеки життєдіяльності людини базовими критеріями НС, найчастіше комплексними, є такі: загибель; одержання травм різноманітної тяжкості; захворювання; радіоактивне, хімічне, бактеріальне зараження; порушення психічної діяльності тощо.

Для НС, що виникають у житті сучасних міст найбільш часто, – пожеж – також передбачено класифікаційні критерії, як наступні: кількість підрозділів гарнізону ДПО, інших сил та засобів (для гасіння пожеж у природних екосистемах), кількість осіб, яких необхідно евакуювати, конкретні розповсюдження пожежі або вибуху на окремих об'єктах, кількість вилученої з обігу земельної території та ін.

Як уже зазначалося, важливим параметром, що впливає на НС, є процес оперативного реагування на неї АРС міста. Для ефективного управління АРС під час такої ситуації особливої актуальності набуває питання формалізації процесу взаємодії АРС і НС, як суб'єкта й об'єкта управлінської взаємодії.

У табл. 2 показано схему, що відбиває основні аспекти процесу реагування АРС різного рівня на НС різного масштабу.

З табл. 2 видно, що в кількісному співвідношенні переважають НС мало- і середньомасштабного характеру – вони є найбільш масовими в житті сучасних міст. Їх ліквідовують АРС об'єктового і місцевого рівнів, до яких, у першу чергу, зараховують підрозділи державної пожежної охорони (ДПО) МВС України. Великомасштабні НС ліквідуються переважно підрозділами МНС і МВС у взаємодії з іншими службами.

Керівництво роботами з ліквідації мало- і середньомасштабних НС та їхніх наслідків здійснюють керівники об'єктових і місцевих АРС або створені на їхній базі тимчасові координаційні центри. Для керівництва ліквідацією великомасштабних НС у системі МНС створено регіональні спеціалізовані штаби, покликані координувати роботу усіх АРС, викликаних у зону НС.

Схема реагування АРС на надзвичайні ситуації

Види НС за масштабом	АРС	Керівництво	Частка в заг. к-сті НС, %
Об'єктові (локальні)	Об'єктові і місцеві	Структурні підрозділи об'єктів або спеціально призначені особи з питань НС	67
Місцеві	Місцеві із залученням регіональних АРС МВС і МНС	Райдержадміністрації та виконавчі органи рад, уповноважені органи з питань НС та ЦЗН	23
Регіональні	Місцеві із залученням регіональних АРС МВС і МНС	Рада міністрів АРК, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, їх уповноважені органи з питань НС та ЦЗН	8
Загальнодержавні	Регіональні АРС МВС і МНС, місцеві	КМУ, МНС, МВС, МО та ін. центральні органи виконавчої влади	2

Таким чином, проведений аналіз виявив, що для надійного функціонування міст, забезпечення в цьому напрямку безпеки, у тому числі – держави в цілому, потрібна ефективна система попередження й ліквідації НС, налагоджена взаємодія між підрозділами АРС, що потребує удосконалення їхніх функцій у галузі профілактики і ліквідації НС, у оперативному проведенні аварійно-рятувальних робіт, побудові чітких організаційних структур управління.

#### Література:

1. Класифікатор надзвичайних ситуацій в Україні / Міністерство з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи. – Київ, 1998.

## ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ КУЛЬТУРИ РЕГІОНАЛЬНИМИ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Культура – це сфера духовного життя народу, що охоплює систему освіти, виховання, духовної творчості, а також установ та організацій, що забезпечують їхнє фінансування (школи, вузи, театри, музеї, клуби). Витоки праукраїнської культури сягають тисячоліть. На весь світ славляться шедеври українства: Софійський собор, Свято-Успенський храм Печерського монастиря, Несторові літописи, український ляльковий вертеп, народні співанки тощо. Про високий рівень освіти, духовності етносу свідчать широка мережа братських шкіл, книгодрукування. Численні календарні свята та обряди, що мають тисячолітні джерела, глибокі народні знання про навколишній світ свідчать про самобутність української культури. Незважаючи на столітні утиски, переслідування національна культура розвивалася завдяки подвижницькій діяльності письменників, учених (істориків, археологів, фольклористів, етнографів), діячів театру, музичного, образотворчого мистецтва.

За останні роки державою було зроблено ряд важливих кроків у справі реформування галузі культури, визначено пріоритети державної політики, докладено максимум зусиль для збереження й підтримки центрів духовного життя. Сьогодні наша країна знаходиться в скрутному матеріальному становищі. Воно відбивається на всіх сферах життя. Потерпає від цього й культура. Брак коштів та недостатньо опрацьовані механізми позабюджетних надходжень негативно позначаються на діяльності багатьох закладів і установ, не дають можливості посилити підтримку високопрофесійної мистецької діяльності, що визначає якісний рівень національної культури.

Харків є одним із провідних промислових, культурних та наукових центрів України. Сфера культури нашого міста розвивалася протягом сторіч і на сьогоднішній день становить широку мережу закладів, що здійснюють діяльність у різних напрямках. Місцеві органи державного управління приділяють велику увагу вирішенню найболючіших проблем культурного розвитку населення в умовах конкурентного середовища.

Важливим етапом покращення стану таких сфер культурного життя Харківщини, як бібліотечна мережа, кіновідеообслуговування населення та розвиток музейної справи в області, стали розроблення та поетапна реалізація регіональних програм розвитку цих галузей культури, які є складовими частинами “Регіональної комплексної програми соціально-економічного розвитку Харківської області до 2010 року”.

Програма “Створення єдиної інформаційної мережі публічних бібліотек Харківської області” спрямована на створення у 2001 – 2003 рр. у

36 центральних районних публічних бібліотеках м. Харкова та області автоматизованих робочих місць із сучасним обладнанням і програмним забезпеченням, об'єднанням їх у корпоративну інформаційну мережу на чолі із головною бібліотекою регіону – обласною універсальною науковою бібліотекою, а також із обласними бібліотеками для дітей і юнацтва, що надасть можливість населенню області задовольнити потреби в будь-якій найновішій інформації. Програма також спрямована на створення ефективної системи підтримки бібліотек і визначення особливого місця обласної універсальної наукової бібліотеки в інформаційній інфраструктурі Харківської області, підвищення її статусу, авторитету, соціального стану, оновлення стилю роботи, розширення впливу на інформаційну ситуацію в області, визначення шляхів подальшого розвитку для формування нового типу взаємостосунків із суспільством під патронатом голови обласної державної адміністрації, що відтворено в підпрограмі “Губернаторська бібліотека”.

Серед заходів з реалізації Регіональної програми розвитку комунальних музеїв Харківської області на 2002 – 2005 рр. зазначено такі, як розроблення генеральних планів розвитку музеїв, розширення експозиційних площ, створення нових виставкових залів, модернізація обладнання та ремонт фондосховищ. Джерелами фінансування визначено місцеві бюджети та позабюджетні кошти.

Окремо виділено заходи зі створення та організації виставок з актуальної тематики. Наголошується на необхідності зміцнення контактів із закордонними культурними центрами: Гете-інститут, Британська рада, Ізраїльський культурний центр та ін. – з метою здійснення нових культурно-просвітницьких проєктів. Також увагу зосереджено на зміцненні культурних зв'язків з містами-побратимами Харкова: Познанню (Польща), Цінцінгаті (США), Лілль (Франція), Нюрнберг (Німеччина), а також із прикордонними областями Російської Федерації.

Регіональна програма поліпшення кінообслуговування населення області на 2001 – 2005 рр. обґрунтовується тим, що однією з найважливіших складових культури є кінематографія. Задовольняючи потребу у творах кіномистецтва, ця галузь відіграє значну роль у формуванні суспільної свідомості. У період реформування суспільно-економічних відносин кінематограф опинився в кризовому стані. Державну систему кінематографії зруйновано, хоча концептуально нову модель кінематографічної індустрії ще не сформовано. Галузь, що перебувала на повному самофінансуванні і вагомо наповнювала бюджет, значно погіршила свою роботу. Українська кінематографія втрачає значні кошти, бо кінорининок переповнений іноземною продукцією сумнівної якості.

Як шляхи до покращення стану кінообслуговування населення пропонуються такі заходи: удосконалення структури державного управління

кінематографією (створити управління кіновідеомережею та кіновідеоопрокатом області, відкрити на базі училища культури курси підготовки кіномеханіків, поліпшити рентабельність кіногалузі шляхом запровадження нових форм і методів господарювання тощо), реформування матеріально-технічної бази кінематографії та вдосконалення контролю за додержанням нормативно-правових вимог щодо розповсюдження кіно-, відео- та аудіопродукції. Реалізація програми дозволить:

- зупинити руйнування та скорочення кіномережі;
- перевести на нові технології кінопоказ у кінотеатрах і кіноустановах області;
- створити більш комфортні й сприятливі умови для глядачів;
- збільшити надходження до бюджету та здійснити перехід на повне самофінансування;
- відновити роль і вплив кінематографа в соціальній та духовній сферах.

Сьогоднішній день вимагає кардинального перегляду місця й ролі культури в житті суспільства, чіткого усвідомлення її визначальних функцій. Для культури необхідно створити умови, за яких би вона повнокровно розвивалася, сприяла піднесенню національного духу. Велика роль у сучасних умовах покладається на місцеві органи управління в розробці та реалізації регіональної політики в окремих сферах життєдіяльності населення. А проводячи в життя програми вдосконалення чи підйому важливих галузей, органи регіонального управління безпосередньо вирішують поставлені перед ними завдання.

### **В. Ф. ЗОЛОТАРЬОВ**

## **ВИКОРИСТАННЯ ГАРАНТІВ ПРАВОВИХ ЗАСАД ДЛЯ РОЗВИТКУ ТВОРЧИХ ЗДІБНОСТЕЙ МОЛОДОЇ ЛЮДИНИ**

Згідно зі ст. 23 Конституції України “Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов’язки перед суспільством, у якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості” [1, с. 10].

Після прийняття Конституції України, розвиваючи її положення стосовно молоді, Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України прийняли низку важливих законодавчих та нормативних актів стосовно підтримки молоді, найголовнішими з яких є закони України, що стосуються сприяння соціальному становленню та розвитку молоді, підтримки молодіжних та дитячих громадських організацій, соціальної роботи з молоддю, Декларація “Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні”.

Перспективи розвитку будь якого суспільства цілком справедливо пов'язуються з молоддю [3, с. 5].

Перехід молоді від навчання до роботи, від дитинства – до дорослого життя відбувається сьогодні за досить непростих умов реформування всієї системи відносин в українському суспільстві. Не завершено ринкової трансформації економіки, не створено нової дієвої системи соціального захисту. Зазначеними об'єктивними передумовами визначаються нині особливості інтеграції молодшої генерації України в економічні відносини, а саме: процеси формування молодшої робочої сили, її якісні характеристики, стартові можливості молодих громадян на ринку праці, обсяги, сфери й напрями їх продуктивної зайнятості, рівень вимушеної незайнятості, особливості підприємницької діяльності молоді, трудової міграції тощо.

Ст. 43 Конституції України передбачено: “Кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується” [1, с. 18].

Статистичні дані доводять, що основні показники, які характеризують економічну активність молоді, протягом 1999 – 2002 рр. практично не змінилися: понад 5,4 млн українських громадян у віці 15 – 28 років склали трудовий потенціал, 80 % з них працювали, а 20 % активно шукали роботу й були готові розпочати її, себто були безробітні. Решта молоді становила частку економічно неактивного населення, а саме: здобувала освіту, була зайнята лише в домашньому господарстві, не працювала через інвалідність або з інших причин [2, с. 99].

Економічні перетворення призводять до виникнення нових тенденцій щодо характеру й умов зайнятості молоді:

- випереджальними темпами зростає використання праці молодих людей у сфері торгівлі та послуг;
- скорочується зайнятість молоді в галузях інформаційно-обчислювального обслуговування, науки, охорони здоров'я, фізичної культури та соціального забезпечення, культури і мистецтва, тобто саме там, де за логікою сучасного реформування та наявним віковим складом працівників найбільшою мірою потребується оновлення кадрового потенціалу;
- поступово зростає значення приватної економіки як сфери зайнятості, передусім для тих, хто вперше шукає роботу;
- за статусом зайнятості абсолютна більшість молоді працює за наймом і лише 7 % ведуть підприємницьку діяльність;
- значних масштабів набула неформальна економічна діяльність;
- зберігається тенденція до збільшення обсягів зовнішньої трудової міграції.

Уперше за всі роки ринкової трансформації, починаючи з 2000 р. спостерігається тенденція скорочення зареєстрованого безробіття серед мо-

лоді. Проте дані Державної служби зайнятості щодо рівня молодіжного безробіття не відбивають реальних його обсягів. Найбільш гостро проблема вимушеної незайнятості стоїть для громадян віком до 20 років, передусім випускників загальноосвітніх шкіл і професійно-технічних закладів, мешканців монофункціональних міст [2, с. 100].

Сучасні ціннісні орієнтації молодих українців відображують нову економічну реальність з її протиріччями й складностями буття. Молодь значно більше, ніж особи середнього та старшого віку, підтримує ринкові перетворення. Водночас можливості молоді щодо реального впливу на формування стратегії та тактики ринкових реформ досить обмежені через низький рівень представництва у вищих та місцевих органах законодавчої та виконавчої влади, ксривництві великих і середніх підприємств, державних організацій та установ, профспілок.

Однією з найважливіших загальних характеристик молоді як соціальної групи є її освітній рівень. Ст. 53 Конституції України проголошується, що "... кожен має право на освіту. Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах" [1, с. 22].

Дотепер реформування професійної освіти, яке триває протягом майже всього періоду після здобуття незалежності, не забезпечило повною мірою створення необхідних правових, економічних, соціальних та організаційних засад для отримання молоддю високоякісних, затребуваних на ринку праці професійних знань, формування самостійного економічного мислення, розвитку творчих здібностей молодих людей.

Прогресивний розвиток освіти та професійної підготовки стримується нині низьким попитом на висококваліфікованих працівників в умовах надлишкової кон'юнктури ринку праці, нестабільністю економічного розвитку, відсутністю чітких економічних пріоритетів, прямим скороченням бюджетного фінансування освітньої галузі тощо [2, с. 102].

Передумовами успішної державної політики у сфері формування професійно-освітнього потенціалу молоді мають стати подальше економічне зростання країни, послідовна та виважена регуляторна політика, реалізація правових і організаційних механізмів заохочення товаровиробників до оновлення виробництва, використання новітніх досягнень науково-технічного прогресу.

У зв'язку з подальшим підвищенням рівня технологізації, інформатизації та глобалізації світової економіки виникає необхідність докорінного перегляду випускних стандартів професійної освіти, орієнтації їх на міжнародні критерії якості. Шляхами реалізації цього завдання можуть стати:

– залучення вітчизняних і закордонних роботодавців, інвесторів і експертів до формування й оцінки стандартів професійної освіти;



– укрупнення спеціальностей вищої освіти; поглиблення фундаментальності навчального процесу; перегляд навчальних планів з метою перенесення центру ваги в навчанні на самостійну роботу студентів; забезпечення високої якості підготовки фахівців.

Необхідно на якісно новому рівні відновити систему професійної орієнтації старшокласників, яка б ураховувала потреби регіональних ринків праці, індивідуально-психологічні особливості нинішніх підлітків, спиралася на сучасні прогресивні методики.

Незважаючи на збільшення та вдосконалення активних державних заходів щодо сприяння працевлаштуванню молоді, проблема вимушеної незайнятості молоді залишається вкрай актуальною. Вжиті заходи не мали часто-густо повного ресурсного забезпечення, деякі з них було розроблено без урахування реалій ринкових відносин і соціально-психологічних особливостей молоді робочої сили. Лише незначній частці молодих людей, що звертаються до Державної служби зайнятості (ДСЗ), пропонується прийнятна робота. Не дивно, що місцеві центри зайнятості користуються у молоді надзвичайно низьким авторитетом.

Довів свою низьку ефективність існуючий адміністративний механізм бронювання робочих місць для соціально вразливих груп молоді. Незважаючи на напружену ситуацію на ринку праці, значна кількість робочих місць, що заброньовані, залишаються вільними через надто низький рівень заробітної плати, затримки з її виплатою, важкі та шкідливі умови праці, безперспективність.

Державне регулювання ринку праці та соціальний захист безробітних, зокрема молоді, було зорієнтовано дотепер переважно на тих, хто звертався в ДСЗ. Отже, більша частина вимушено незайнятих молодих людей фактично залишається поза межами політики зайнятості, їхня трудова поведінка і мораль формуються за специфічними “законами” неформальної економіки або ж вони взагалі втрачають бажання працювати, навчатися, ведуть асоціальний спосіб життя, залишаючись фактично сам на сам зі своїми проблемами.

Серед заходів сприяння працевлаштуванню молоді, які доцільно було б реалізувати найближчим часом, слід відзначити передусім такі:

– економічне стимулювання роботодавців, котрі беруть на роботу (або стажування) випускників навчальних закладів, що потребують на підвищення кваліфікації та набуття виробничого досвіду, через надання пільгових кредитів;

– за умов економічного зростання та покращання фінансового становища країни, розроблення та впровадження системи субсидіювання підприємств на працевлаштування безробітних, зокрема, з числа молоді та безробітних понад 1 рік.

Як важливий перспективний ресурс у розвитку системи сприяння працевлаштуванню молоді та організації стажування випускників навчальних закладів слід розглядати більш активне використання комп'ютерної мережі Інтернет.

Одним із пріоритетів молодіжної політики має залишатися сприяння тимчасовій, вторинній зайнятості молоді. Підвищити її ефективність можливо за умов:

- розроблення й затвердження нормативно-правових актів щодо діяльності молодіжних трудових загонів;
- звільнення студентів та учнів, які працюють у складі студентських загонів і загонів старшокласників, від сплати податків;
- продовження на період літніх канікул дії пільг для членів студентських загонів та загонів старшокласників на проїзд з місць формування до місць роботи;
- стимулювання роботодавців, котрі забезпечують студентські та учнівські трудові загани необхідним обсягом робіт, належними умовами перебування через механізм державних замовлень, надання пільгових кредитів, здійснення пільгового оподаткування.

Потребують на державну підтримку додаткові заходи щодо інформаційної, консультативної підтримки підприємців-початківців, формування економічної культури та заохочення підприємницьких ініціатив молоді через розвиток молодіжних бізнес-центрів, бізнес-інкубаторів.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що вагомі позитивні результати у підготовці молоді до трудової діяльності й реалізації її економічної активності можливі лише за умов об'єднання у цій сфері зусиль органів державного управління різних рівнів, удосконалення механізмів реалізації державної молодіжної політики, залучення до вирішення проблем молодіжної зайнятості громадських організацій, передусім різних об'єднань підприємців і роботодавців, профспілок, молодіжних організацій [2, с. 132].

Сьогодні діяльність органів державної влади в царині молодіжної політики на місцях потребує наукового осмислення. Постає необхідність глибокого аналізу пройденого етапу становлення державної молодіжної політики, оцінки її ефективності, перспектив соціальної та політичної орієнтації в цілому і здійснення на цій основі практичних кроків у вирішенні проблем молоді [2, с. 5].

#### Література:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.
2. Інтеграція молоді в сучасні економічні відносини: Щорічна доповідь Президентові України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів Укра-

їни про становище молоді в Україні (за підсумками 2000 року) / Укр. ін-т соц. досліджень. – К., 2001. – 166 с.

3. *Перепелиця М.П.* Державна молодіжна політика в Україні: (регіональний аспект). – К.: Український ін-т соціальних досліджень, Український центр політичного менеджменту, 2001. – 242 с.

*Л.М. ШУТЕНКО*

## **СТРАТЕГІЯ Й ТАКТИКА ФОРМУВАННЯ Й РЕАЛІЗАЦІЇ ЖИТТЄВОГО ЦИКЛУ МІСЬКОГО ЖИТЛОВОГО ФОНДУ**

Житлова політика – один з головних чинників реформування житлового сектора, який є частиною виробничого потенціалу економіки України. У всьому світі зростання житлового будівництва, тобто формування міського житлового фонду, є одним з основних показників виходу з кризи, а його згортання – першою ознакою депресії, оскільки в житловому фонді реалізується майже 30 % створюваного національного багатства країни.

Адаптація системи міського житлового фонду до сучасних ринкових умов може бути здійснена тільки шляхом вдосконалення технологічного процесу формування життєвого циклу міського житлового фонду, який містить у собі процес формування (проектування й будівництво), функціонування (експлуатація та діагностика), відновлення (ремонт) і, за неможливості чи недоцільності ремонту, знос, що можна розглядати як підсистему ремонту, тобто демонтаж, розбирання, руйнування та ін., – у ідеалі ця підсистема могла б бути такою, що всі зруйновані чи розібрані матеріали можна використовувати в новому процесі формування елементів житлового фонду.

Аналіз досвіду технологічного проектування життєвого циклу міського житлового фонду показує переваги системного підходу до підготовки процесу формування міського житлового фонду, що передбачає виконання до і після будівництва підготовчих заходів організаційного, технологічного й економічного характеру.

Відомі методи формування житлового фонду міста націлено на скорочення собівартості, трудомісткості й тривалості виконання робіт стосовно до конкретних умов. Узагальнення існуючих методів формування житлового фонду міст, виявлення загальних ознак і закономірностей, класифікація за певними критеріями є основними питаннями технологічного проектування. У ході технологічного проектування формуються три розділи, що є основою для складання робочої документації й оцінки ефективності рішень: технологія, організація й економіка.

Аналіз наявної системи технологічного проектування виявляє низку недоліків: низький рівень науково-технічної підготовки вихідних даних для технологічного проектування; невисока надійність і технологічність проектних рішень; відсутність системи нагромадження й обробки статистичних даних для одержання аналогів з метою використання передового досвіду; неповні техніко-економічні обґрунтування прийнятих рішень; відсутність теоретичних досліджень; недостатня якість і неповний обсяг розроблених документів.

Таким чином, необхідно удосконалити всю систему технологічного проектування. Основними напрямками удосконалення повинні стати: підвищення якості робочої документації; планування використання засобів комплексної механізації й автоматизації виробничих процесів; підвищення теоретичного рівня технології формування життєвого циклу міського житлового фонду; планування підвищення кваліфікації та навчання фахівців, організації їхнього робочого місця й поліпшення умов праці. За кожним із перерахованих напрямків існують резерви підвищення ефективності. Однак результатом удосконалення системи технологічного проектування повинні стати нові методи розроблення технологічних рішень, що якісно відрізняються від тих, що є.

Одним з головних шляхів удосконалення технології формування життєвого циклу житлового фонду міст є підвищення теоретичного рівня технологічного проектування. Для цього необхідно виділити елементи структури, що характеризують можливі рішення з формування життєвого циклу міського житлового фонду. Така структура повинна бути адекватна всьому комплексу істотних особливостей міського житлового фонду і спеціалізованих процесів. Це системне рішення, що пов'язує виробництво всіх комплексів робіт з розробленням прогресивних технологій і технічних засобів з формування життєвого циклу міського житлового фонду. Об'єкти теоретичних досліджень такі: технологічні основи житлового фонду, принципи і закономірності, структура і зміст, властивості й особливості проектування; методологія проектування, що дозволяє установлювати взаємодію виконавців, засобів і предметів праці як компонентів цілісної системи з метою одержання ефективних проектних рішень; принципи і правила технологічного моделювання й оптимізації; розроблення нових технологічних систем формування життєвого циклу міського житлового фонду.

У ході технологічного проектування процесу формування життєвого циклу міського житлового фонду необхідно організувати пошук оптимального рішення технологічного проектування; техніко-економічну оцінку прийнятого варіанта рішення; вибір оптимального варіанта комплексної механізації та їхніх розрахунків.

У структурі технологічного проектування основними є такі елементи: підготовчий етап, вибір основних технічних рішень з технології й організації провадження робіт, розроблення варіантів процесу формування, побудова графіків провадження робіт, складання будівельного генерального плану, розроблення технологічних карт, варіантів процесу формування в екстремальних умовах, заходів щодо охорони праці, визначення техніко-економічних показників, складання бізнес-плану. Для кожного з них визначається склад укрупнених операцій і дій, виконавців, трудомісткість, собівартість, можливість механізації, автоматизації та створення нормативної бази. Облік параметрів здійснюється на основі аналізу, синтезу й експертної оцінки їхньої ваги.

Конкретний метод процесу формування життєвого циклу міського житлового фонду необхідно розглядати, як компонент цілісної системи, що має постійні та змінні складові: проектування і зведення об'єктів житлового фонду, його функціонування й відновлення. Кожна зі складових також утворює системи, що включають безлічі елементів та передбачають певні правила поводження з ними. Використання цих правил, обмежене умовами відкритості, цілісності, самоорганізації і т. ін. системи, дозволяє визначати оптимальні варіанти рішень.

Викладені аспекти було враховано у формуванні й розробленні Концепції соціально-економічного розвитку м. Харкова до 2010 р. (керівник проф. Л.М. Шутенко) та Міського проекту (керівник проф. В.Т. Семенов), який виконується в рамках співпраці міст-побратимів Харкова і Лілля (Франція).

# ТРАНСФОРМАЦІЯ ФОРМ ТА МЕТОДІВ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

*О.О. БАБІНОВА*

## ВИКОНАВЧІ КРИТЕРІЇ ЯК ОДИН ІЗ ШЛЯХІВ ПОЛІПШЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

Основними цілями уряду відносно населення має бути надання найкращих та найякісніших послуг з найефективнішими витратами при прозорій діяльності й відповідальності. Одним зі шляхів, що забезпечують досягнення цих цілей, є виконавчі критерії або критерії результативності, які зокрема, використовуються в Канаді в організації діяльності територіальних органів влади з надання послуг населенню та в її якісній оцінці.

Застосування виконавчих критеріїв допомагає оцінити продуктивність і ефективність діяльності органів влади; надає інформацію, яку органи влади можуть використовувати у прийнятті управлінських рішень для поліпшення якості своєї діяльності; підвищує відповідальність місцевих органів влади перед населенням; допомагає контролювати поточне виконання і складати план на майбутнє з більшою точністю і гнучкістю; допомагає оцінити результати діяльності й використовувати в майбутньому найбільш успішні варіанти.

У Канаді виконавчі критерії або критерії результативності використовуються з кількох основних причин:

1. Оцінка допомагає поліпшити якість самої діяльності. Вважається, що урядові програми існують для надання різних послуг населенню і, таким чином, сприяють підвищенню рівня життя. Виконавчі критерії визначають для муніципалітетів шляхи їх найкращої діяльності з надання високоякісних, ефективних і продуктивних послуг членам територіальної громади.

2. Виконавчі критерії посилюють відповідальність. Вони мають важливе значення для бюджетного процесу, який можуть значно покращити шляхом оцінки відповідності рівня послуг до витрат коштів.

Усі країни Організації економічного співробітництва та розвитку, до складу якої входить і Канада, розробили цілу систему виконавчих критеріїв і на національному рівні мають обов'язкові програми з забезпечення підтримки даної оцінної системи. У США федеральний уряд і понад тридцять штатів мають законодавчо затверджені виконавчі критерії для своїх департаментів і муніципалітетів.

У Канаді федеральний уряд та всі провінції також своєю діяльністю будують на затвердженій системі оцінки результативності. Провінція Онтаріо є лідером у цій сфері. Починаючи з 2001 р., муніципалітети Онтаріо було залучено до реалізації нової програми оцінки результатів діяльності – першої повномасштабної програми такого виду в Північній Америці. Від муніципалітетів вимагалось надавати в Міністерство муніципальних справ інформацію щодо результатів діяльності відповідно до нових критеріїв її оцінки, а також звітувати перед платниками податків. Ця програма з оцінки результативності містить 35 оцінних критеріїв у 9 сферах діяльності муніципалітету з надання послуг. Цей процес стає все більш динамічним у визначенні, уточненні критеріїв, їх відповідності до інтересів як муніципалітетів, так і громадськості. Ця програма враховує ефективність та продуктивність муніципальних послуг. Вона відображує більшість витрат за муніципалітетами, сферу провінційно-муніципальних інтересів (провінція Онтаріо налічує 6 муніципалітетів), підвищений інтерес до діяльності органів влади та її оцінку з боку громадськості, оперує цифрами, які відносно легко зібрати, підрахувати і порівняти, та підпадає під муніципальну відповідальність.

Сама програма із запровадження та застосування виконавчих критеріїв є новою і для західних країн. Там її використовують лише декілька років. Але результати такі, що привертають до реалізації програми все більшу кількість країн та регіонів. У муніципальному секторі існує чимало прикладів застосування критеріїв оцінки результативності, які завжди дають відчутний ефект.

Багато муніципалітетів Канади використовують елементи критеріїв результативності для оцінки якості роботи, витрат на надання таких послуг, як утримання доріг, парків, водопостачання, прибирання вулиць та ін. Уряд на рівні провінцій надає програмі пріоритетного значення. Як окремі міністри, так і цілі відділи щорічно звітують про розроблені виконавчі критерії та їх результативність, що є частиною щорічного бізнес-плану.

Як приклад можна надати частину з плану-проекту муніципальних критеріїв оцінки результативності провінції Онтаріо в такій сфері, як водопостачання (табл. 1).

У оцінці результативності діяльності застосовуються такі поняття, як ефективність і продуктивність. Продуктивність спрямовано на оцінку кількості ресурсів, що використовуються для надання певних послуг. Критерії продуктивності звичайно виражаються як частина витрат – поточні витрати, наприклад, у тоннах, при переробці сміття. Ефективність спрямовано на оцінку рівня надання послуг, який має визначатися за очікуваними результатами. Це допомагає зосередити увагу на кінцевих результатах з урахуванням якості надання послуги та її впливу на рівень життя на

даній території. Такі оцінні критерії, як ефективність та продуктивність, необхідні для забезпечення збалансованого підходу до самого процесу надання послуг. З цими двома критеріями в Канаді застосовується ще кілька розроблених напрямків для поліпшення діяльності територіальних органів влади в цілому, зокрема:

- підвищувати ефективність і одночасно скорочувати витрати на утримання штату;
- підвищувати ефективність за незмінних витрат на утримання штату;
- скорочувати витрати на утримання штату за незмінної ефективності;
- підвищувати ефективність і збільшувати витрати на утримання штату, але в пропорційно невеликій кількості;
- знижувати ефективність і скорочувати витрати на утримання штату, але в пропорційно невеликій кількості.

Таблиця 1

Муниципальні критерії оцінки результативності (вода)

Сфера послуг та виміри	Очікувані результати	Визначення
Поточні витрати на обробку води	Продуктивність обробки води муніципалітетом	Поточні витрати на обробку води, млн л
Поточні витрати на водопостачання	Продуктивність муніципального водопостачання	Поточні витрати на водопостачання, км трубопроводу
Приблизні втрати води	Ефективність: мінімізація втрат води	% води, котрий не враховується
Результати проб, тестування	Ефективність: вода збережена та відповідає потребам населення	Результати тестів з обробляння води, обладнання та системи водопостачання
Процес водопостачання	Ефективність: вода збережена, безпечна і відповідає потребам	Кількість поламок за всіма напрямками постачання води, на км трубопроводу

Для різних муніципалітетів найбільш прийнятними можуть бути різні методи із наведених, але всі вони являють собою окремі можливості для покращення діяльності місцевих органів влади. Виконавчі критерії допомагають побачити різницю між реальним виконанням і запланованим раніше, та не лише побачити, але й проаналізувати її.

Муниципалітетам необхідно визначати, чому їх виконання перевищує чи, навпаки, виявляється менше за очікувані результати. Існують досить



прості аналітичні технології, які можуть бути дуже корисними в аналізі сфери діяльності, яка, таким чином, може бути значно покращена.

Перша – порівняння результатів діяльності за конкретними цифрами і даними – надає можливість зрозуміти, чому окремі муніципалітети можуть досягати високого рівня продуктивності й ефективності, домогтися кращих результатів. Навіть якщо різниця в діяльності виходить із факторів, що перебувають поза муніципальним контролем, обмін результатами дуже корисний як для платників податків, так і для представників місцевої влади в розумінні роботи територіальних органів влади у світлі місцевих умов. З метою поліпшення своєї діяльності муніципалітети обмінюються між собою інформацією про результати, обговорюють їх і порівнюють. Це дозволяє виробити і використати найбільш прийнятні варіанти рішень. Деякі відмінності можуть виникати у зв'язку з такими факторами, як місцезнаходження регіонів, топографічні і природні умови. Незважаючи на все це, окремі муніципалітети досягають найбільш високого рівня ефективності й продуктивності завдяки методам і стратегіям, які вони використовують. Інші муніципалітети можуть переймати їх методики для досягнення більш високих результатів у своїй діяльності, тобто йде постійний обмін інформацією і це дуже важливо, адже у всіх муніципалітетів є одна основне завдання – зобов'язання перед платниками податків – надавати найбільш ефективні й продуктивні послуги.

Друга – заплановане порівняння з реальним. Це досить простий і корисний метод аналізу результатів. Для застосування цього методу муніципалітети мають встановлювати конкретні цілі своєї діяльності, які можуть базуватися на минулому виконанні, навіть якщо ця діяльність у минулому не було детально вивчено та прораховано, адже дані, за якими може бути вивчено і переглянуто минулу діяльність, у основному досить доступні; на порівнянні діяльності інших аналогічних організацій та структур; виконавчих стандартах, затверджених і встановлених через детальне технічне вивчення; даних з приватного сектора і недержавних організацій, які можуть надати порівняльну інформацію; вивченні та зрозумінні потреб населення.

Встановлення цілей діяльності ще не означає, що та чи інша сфера діяльності досягне свого повного потенціалу. Виконавчі цілі та стандарти мають бути встановлені реально, тобто не завищені і не занижені. Коли встановлюються цілі та завдання на наступний фінансовий рік, муніципалітети повинні уважно розглядати свої довгострокові й стратегічні плани, кількість доступних ресурсів і заходів, пріоритетні напрями в політиці рад, потреби в послугах, зміни в навколишньому середовищі.

Третя – часові тенденції. Це ще одна цінна аналітична технологія. Діяльність місцевих органів влади зазвичай рік від року радикально не змінюється. Зміни проходять поступово, як позитивні, так і негативні. Але в

кінцевому результаті невеликі зміни можуть стати тенденцією. Через це місцеві органи влади мають збирати, відстежувати і вивчати результати своєї діяльності протягом декількох років, для того щоб не опинитись у неконтрольованій ситуації. Критерії результативності, що були вибрані та затверджені для канадської муніципальної програми оцінки діяльності, добиралися окремо конкретно за кожним напрямком і з урахуванням часових тенденцій. На основі цього муніципалітети змогли переглянути свою щорічну діяльність та перебудувати її в потрібному напрямку, відповідно до реальної ситуації та вимог сьогодення.

Можна зауважити наступні переваги у використанні виконавчих стандартів (критеріїв):

1. Можуть допомогти виконавчій владі визначити дійсно ефективні пріоритети своєї діяльності відповідно до потреб населення, а також розрахувати і розподілити ресурси, необхідні для реалізації встановлених цілей;

2. Змінюють бачення проблем у цілому. Допомагають проводити оцінку результативності діяльності з урахуванням поточних потреб населення;

3. Заохочують інновації. Можуть бути використані для створення і підтримки різноманітних ініціатив, нововведень, а також для стимулювання більш продуктивної та творчої роботи штату;

4. Можуть допомогти поліпшити роботу органів влади з надання послуг населенню шляхом встановлення конкретних цілей і ефективного їх розроблення. Урядові програми існують для забезпечення потреб населення і покращення якості його життя. Виконавчі критерії допомагають визначити шляхи діяльності тих чи інших органів влади для їх продуктивної, ефективної та високоякісної діяльності;

5. Завдяки їм (виконавчим критеріям) відповідальність перед радою, керівництвом більш високого рівня і платниками податків буде більш чіткою, сама система відповідальності – більш конкретною, оскільки вони надають інформацію про результати діяльності в усіх сферах і за всіма напрямками. Чиновники в таких випадках змушені будуть приймати більш-виважені рішення, а за необхідності критерії можуть бути одним із методів для перегляду діяльності й прийняття рішень. Крім того, вони надають для платників податків, тобто для населення, повну картину того, як і на які напрямки витрачається податки.

*М.Т. ВИХВАТЕНКО*

## **ПІДВИЩЕННЯ РОЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У БОРОТЬБІ З БІДНІСТЮ НАСЕЛЕННЯ**

Функціонування ринкової економіки призводить до виникнення низки соціальних проблем, зокрема до розшарування населення за рівнем дохо-

дів, та наявності бідних верств суспільства. Причини, які викликають нерівність розподілу доходів, мають як об'єктивний, так і суб'єктивний характер. Тому існує декілька підходів до визначення бідності, крайнім проявом якої є зубожіння. Вимірювання бідності можна здійснювати за такими показниками: межа, рівень, глибина бідності.

Оскільки бідність є негативним явищем, яке знижує добробут та рівень життя населення, органи державного управління та місцевого самоврядування повинні забезпечувати соціальний захист найбільш вразливих верств населення.

Для зниження масштабів бідності формується система надання цільової адресної допомоги тим категоріям населення, які самостійно, без допомоги держави та недержавних структур, не можуть подолати наявного становища. Як правило, до цієї категорії населення належать одинокі пенсіонери, пенсіонери з низьким розміром пенсії, інваліди, багатодітні родини, сім'ї з малолітніми дітьми.

Цільова адресна допомога (крім допомоги сім'ям з дітьми) надається на підставі заяви громадянина і не має постійного характеру. Це може бути разова допомога грошима, одягом, взуттям, предметами санітарії та гігієни, талонами на харчування (як правило, на гарячі обіди), що видаються на один місяць, забезпечення безоплатними або пільговими талонами на отримання основних видів побутових послуг, можливість безоплатних відвідин закладів культури.

Допомога надається з різних джерел (органів соціального захисту, товариства Червоний Хрест, Спілки інвалідів, благодійних організацій), що нерідко зменшує ефективність її використання й призводить до ситуації, коли одні й ті самі громадяни можуть одночасно отримувати декілька її видів, а інші не отримують жодної.

Для покращення ситуації, що склалася, потрібно здійснити деякі заходи уніфікації системи надання адресної цільової допомоги малозабезпеченим громадянам шляхом зосередження усіх видів виплат та допомог у службах із пільг та компенсацій малозабезпеченим громадянам в управліннях (підрозділах) соціального захисту населення, створених відповідно до Указу Президента України № 376 від 12.05.95 р. на всій території України. Такий підхід надасть змогу більш цілеспрямовано та ефективно використовувати допомогу, надаючи її саме тим категоріям населення, які її найбільш потребують; перейти нарешті від "заявкового" принципу до реального обстеження умов життя особи, яка звернулася за допомогою, а в перспективі – до створення єдиної комп'ютерної мережі отримувачів допомоги, що особливо актуальне саме тепер.

Першим кроком у цьому напрямі має стати передання таким службам виплат допомоги сім'ям з дітьми та виплат компенсації на оздоровлення

особам, які мешкають на радіаційно забруднених територіях України, а в перспективі – їх інтеграція у програму житлових субсидій.

Особливу увагу слід приділяти механізмам запобігання подальшому поширенню бідності, які мають охоплювати здебільшого працюючі категорії населення, що за рахунок особистої праці та власних коштів повинні забезпечити собі належний рівень життя. Доки існуватиме ситуація, коли працівникові вигідно знаходитись у вимушеній відпустці і займатися іншими видами діяльності, з яких не надходять податки до державного бюджету, говорити про реальні зміни у формуванні соціальної політики неможливо, бо саме у сфері виробництва формуються кошти, які держава спрямовує на розвиток соціальної політики.

На рівні району є декілька регіональних програм, які діють за різними напрямками і так чи інакше спрямовані на соціальний захист населення, однак вони не були об'єднані в єдиний документ, і це вимагало їх координації.

Так, у районі діяли “Програма зайнятості населення”, “Програма соціально-економічного розвитку”, “Програма планування сім'ї”, “Програма допомоги молодим сім'ям”, “Програма підтримки малого бізнесу” та ін. Прийняття національної стратегії подолання бідності та програми боротьби з бідністю ставить перед органами місцевого самоврядування конкретні завдання щодо подолання бідності в конкретному регіоні і визначає їх роль у вирішенні цієї проблеми. Тому перед органами місцевого самоврядування постало питання про розробку регіональної програми боротьби з бідністю з урахуванням реального стану та становища в регіоні і можливостей місцевого бюджету.

Використовуючи свої повноваження, районна та міська ради, районна державна адміністрація бачать своє головне завдання в забезпеченні комплексного підходу до впровадження соціальної політики в районі. Це має відображення, насамперед, у розробці та реалізації районних соціальних програм боротьби з бідністю. Формуванню системного підходу сприяла розробка вперше в районі комплексної програми боротьби з бідністю. Головне завдання такої програми – підвищення рівня життя малозабезпеченого населення, що живе на межі бідності.

У ході виконання будь-яких соціальних програм втрати є неминучими. Тому перше завдання органів соціальної допомоги та органів місцевого самоврядування – створити належну базу даних про одержувачів соціальних виплат, пенсій, за якими можна точно визначити матеріальний стан сімей, в яких проживають пенсіонери. Треба зауважити, що в Старобільському районі Луганської області спостерігається зростання одержувачів пенсій та соціальних виплат, що відбиває соціальне та демографічне становище в районі. За даними районного управління праці та соціального захисту, тільки за 2001 р., порівняно з 2000 р., кількість одержувачів пенсій, соціальних виплат зросла на 10,8 %. Згідно з реалізацією районної

програми боротьби з бідністю проведено обстеження малозабезпечених сімей, які проживають за межею бідності, та сімей, які потребують допомоги. На обліку в районному центрі соціальної допомоги в 2001 р. стояло 1079 сімей, у 2000 р. – 856 сімей.

Програма передбачає реалізацію заходів щодо подолання бідності в таких напрямках: підвищення зайнятості населення та розвиток ринку праці; збільшення доходів від трудової діяльності; соціальне страхування як запобіжний захист особи та її сім'ї від втрат доходів; запровадження консолідованої системи адресної соціальної допомоги та соціальних послуг; соціальна підтримка непрацездатних громадян та осіб з обмеженими фізичними можливостями; соціальна підтримка сімей з дітьми та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Проведене дослідження показало, що сьогодні гостро стоїть питання щодо необхідності переорієнтації підходу держави до проблем фінансування пільг, компенсацій, гарантій при вирішенні питань соціального захисту населення. Уряд протягом останніх років працює над запровадженням комплексного підходу щодо державної підтримки найбільш вразливих категорій громадян. При цьому підвищується роль місцевих органів влади та управління, яким надано право самостійно вирішувати питання забезпечення соціального захисту та адресної підтримки найбільш вразливих верств населення.

Розуміючи соціальну значущість даної проблеми та з метою підвищення якості всіх видів соціальної допомоги, було розроблено районну програму забезпечення реалізації стратегії подолання бідності на 2001 – 2002 рр. Попередньо було узгоджено повноваження та функції районної ради та райдержадміністрації щодо соціальної підтримки населення, а також здійснено комплекс заходів з організації цієї роботи. Зокрема, проведено обстеження соціального стану найбільш вразливих верств населення, за результатами якого внесено зміни та доповнення до бази даних малозабезпечених сімей – одержувачів соціальної допомоги.

Реалізація програми дозволить врахувати індивідуальні потреби та матеріальну забезпеченість сім'ї, здійснити диференційований адресний підхід до реалізації права малозабезпечених сімей на соціальний захист.

*О.В. ГАЛАЦАН*

## **СТВОРЕННЯ МЕТОДИЧНИХ ЗАСАД РОЗВИТКУ ПІДПРИЄМНИЦТВА У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я**

Сфера охорони здоров'я в Україні усе ще перебуває під впливом суттєвих консервативних стереотипів у управлінських, організаційних та

економічних підходах щодо функціонування та фінансування медичної галузі. Вони відчуваються у світогляді політиків та керівників різних рівнів, у ставленні певної частини населення та в особистому ставленні працівників медичних закладів і установ до ринкових реформ у сфері охорони здоров'я.

Вплив наслідків "державного монополізму", майже тотального державного регулювання та контролю за діяльністю охорони здоров'я є своєрідним "гальмом", викликає невпевненість у колективах медичних працівників та обмежує розвиток творчої ініціативи, пошук нових прогресивних форм господарської діяльності, залучення до галузі додаткових коштів, опрацювання підходів до зміни в подальшому форми власності бюджетних закладів, у тому числі акціонування та приватизації тощо. Значна частина працівників охорони здоров'я негативно оцінює можливості втілення найближчим часом нових економічних перетворень.

Населення України у своїй більшості продовжує користуватися послугами саме бюджетних медичних закладів та справедливо вимагає задоволення своїх конституційних прав при отриманні належної медичної допомоги та послуг. У такому великому місті, як Харків, наприклад, недержавні медичні структури надають лише 1,5 % від загальних обсягів медичної допомоги та послуг населенню міста, а через них проходять кошти в розмірі 2,3 % до загального бюджету охорони здоров'я Харкова.

Додаткові, але дуже вагомі складнощі викликає невідосконаленість законодавчої бази в нашій державі стосовно економічних засад охорони здоров'я. Найголовнішим недоліком є відсутність закону про обов'язкове державне соціальне медичне страхування громадян, прийняття якого дозволило б реалізувати принципи багатоканального фінансування галузі, як передбачено в Концепції розвитку охорони здоров'я населення України, що затверджена Указом Президента України № 1313 від 7 грудня 2000 р.

У той же час реальні економічні умови роботи більшості медичних закладів, що фінансуються з місцевих бюджетів, залишаються дуже складними. Фактичні можливості місцевих бюджетів, особливо у великих містах-мегаполісах, не забезпечують необхідні потреби закладів охорони здоров'я в коштах на придбання лікарських засобів та продуктів харчування, інвентарю, оплату енергоносіїв. Особливо напружене становище склалося в останні роки з оновленням матеріальної бази, підтриманням споруд та приміщень медичних установ, ремонтом наявного та придбанням нового діагностичного та лікувального обладнання, вже не кажучи про впровадження в лікувальний процес нових сучасних технологій. Спроби керівників бюджетних закладів декілька років тому залучати додаткові кошти шляхом широкого впровадження платних медичних послуг та госпрозрахункової діяльності були обмежені відповідним рішенням Конституційного Суду України.

Також поки що не дала очікуваних результатів практика поширення добровільного медичного страхування. Навпаки, при цьому виникають численні зауваження з боку населення та контрольних органів стосовно взаємодії бюджетних медичних закладів зі страховими компаніями, що працюють на ринку добровільного медичного страхування. Це пояснюється певними недоліками нормативної бази добровільного медичного страхування та відсутністю чіткого механізму компенсації страховою компанією медичному закладу витрат на лікування застрахованої особи.

Не знайшли підтримки і спроби окремих керівників скорочувати чисельність працівників галузі та її ліжковий фонд з метою приведення медичної мережі до реальних можливостей бюджетів.

У тому становищі, що склалося, продовжують збільшуватись протиріччя між запитом населення на обсяги та рівень медичної допомоги та фактичними можливостями місцевих бюджетів забезпечувати ці потреби через мережу бюджетних установ охорони здоров'я. Місцеві бюджети відчують велике навантаження, яке з урахуванням розгалуженої мережі охорони здоров'я у великому місті, суттєво не зменшилося, незважаючи на прийняття та введення в дію нового Бюджетного кодексу України 2001 р.

Одним із можливих шляхів реформування охорони здоров'я на регіональному рівні уявляється перетворення деяких бюджетних медичних установ комунальної власності на міські комунальні підприємства. Такі реформовані структури зможуть діяти на підставі чинного законодавства України про підприємства, без обмежень впроваджувати та поширювати госпрозрахункові форми роботи та платні послуги, а також – що дуже важливо – укладати угоди з органами місцевого самоврядування на виконання певного міського замовлення та отримувати деякий бюджетний компонент з місцевого бюджету для його реалізації. Вони спроможні також на договірних началах взаємодіяти з іншими підприємствами та будь-якими суб'єктами господарювання й отримувати власні кошти за виконання договірних зобов'язань.

Враховуючи, що засновником такого підприємства може виступити міська рада, а також маючи на увазі виконання міського замовлення, подібне підприємство буде підконтрольне та підзвітне відповідному виконавчому органу міської ради – управлінню охорони здоров'я. Це забезпечить також належну координацію його діяльності в межах медичної мережі міста та планування показників міського бюджету для виконання конкретних галузевих завдань.

Безумовно, пропозиції щодо перетворення ряду бюджетних закладів охорони здоров'я м. Харкова на комунальні підприємства фактично є вимушеними в конкретній правовій та економічній ситуації. Але вони є привабливими та доцільними з урахуванням того, що їх реалізація забезпе-

чить зменшення навантаження на бюджет міста, у той же час не призведе до скорочення медичних працівників, а навіть може створити нові робочі місця, не зменшить фактичних обсягів медичної допомоги та послуг членам міської територіальної громади, збереже певний зв'язок колективів цих закладів з мерсжсю охорони здоров'я та медичною громадськістю Харкова, що має великі багаторічні традиції. Вона також сприятиме адаптації медичних працівників до роботи в нових економічних умовах, поступовому переходу до ринкових відносин у цій сфері.

*В.О. ГАЛИЧ*

## **УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСОМ ПОСТІНДУСТРІАЛІЗАЦІЇ В МАЛИХ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЯХ**

Досвід десятирічного ринкового реформування в Україні з усією очевидністю показав недостатність для прориву до розряду високорозвинених держав тільки інституціоналізації ринкових відносин. Зростання свободи індивідуальної та колективної діяльності без продуманої, ефективної політики державного регулювання економічних процесів не призвело до зростання суспільного добробуту і якості життя. Більше того, загальний результат структурних змін економіки не відповідає вектору розвитку світової цивілізації, який спрямовано на формування суспільства постіндустріального типу, фактично іншого типу цивілізації, визначаємо за технологічною ознакою [3], для якої найважливішими ресурсами є інноваційний потенціал робітників, освіта, наука і культура, здоров'я людини.

Проблема вироблення механізмів постіндустріалізації має два аспекти, пов'язаних із соціально-економічними процесами в сучасній Україні: галузевий і територіальний. Галузевий аспект зумовлений тим, що економічна трансформація в Україні здійснювалася на індустріальній основі колишнього СРСР, яка, незважаючи на явні галузеві диспропорції, характеризувалась достатньо міцним науково-технічним потенціалом, передусім у військово-промисловому комплексі, а також високими показниками рівня освіти населення. У цьому початкові умови реформування вигідно відрізнялися від ситуації в країнах, що розвиваються, із так званою транзитивною економікою.

Проте багато які науковомісткі виробництва і наукові центри України, утративши значні державні замовлення, опинились у глибокій кризі. Найбільш негативними наслідками цього стали такі явища, як депрофесіоналізація і декваліфікація кадрів, перехід кадрів у неінтелектуальні сфери діяльності, "втеча мозків" за кордон та ін. Як результат, неефектив-



не розпорядження людським капіталом обертається невикористаними можливостями в розвитку держави в напрямку формування постіндустріального суспільства, в якому основу економічного зростання складають інтелектуальні ресурси.

Особливої гостроти у перехідній економіці набуває проблема територій.

В умовах децентралізації державного управління посилилась нерівномірність соціально-економічного розвитку регіонів та окремих адміністративно-територіальних одиниць. Порівняно зі столичними містами і великими промисловими центрами, що концентрують фінансові, виробничі, наукові, культурно-освітні та інші ресурси розвитку, малі міста і сільські райони для виходу з кризи та постіндустріалізації мають у своєму розпорядженні вкрай обмежені кошти. Неготовність багатьох територій до самостійного ефективного господарювання призводить їх економіку в стан тривалої депресії. Між тим, враховуючи, що більшість населення України мешкає в провінції, саме остання визначає і буде визначати статус незалежної держави у світовому суспільстві.

Очевидно, що для спрямування процесів господарської активності в русло постіндустріалізації потрібна розробка відповідних програм територіального розвитку, які спираються на тверду наукову базу.

Однак умови перехідної економіки характеризуються набагато більшою змінністю зовнішнього середовища, порівняно з країнами із високорозвиненою ринковою економікою. В останніх зміни соціально-економічних, політичних, соціокультурних умов, які зумовлюють певну неврівноваженість зовнішнього середовища, не порушують структури суспільного устрою і взагалі призводять до невеликих відхилень від рівноважного стану соціуму. На відміну від цього, сильна неврівноваженість притаманна самій природі перехідної економіки, є її нормальним станом.

У результаті перехідна економіка характеризується несформованою ринковою інфраструктурою, одночасною присутністю елементів "старої" та нової систем, відносини і зв'язки між якими послаблені та нестійкі. Тому пряме запозичення закордонного досвіду для науково обґрунтованого управління соціально-економічними процесами в більшості випадків малоефективне.

Саме з цих причин у останні часи значну кількість досліджень присвячено аналізу специфіки перехідної економіки, напрацюванню рекомендацій щодо виходу із соціально-економічної кризи та реалізації стратегії "випереджального розвитку", спрямованої на прискорений перехід до постіндустріального суспільства.

Між тим, теоретичні рекомендації на місцеву економічну активність за деякими винятками, практично не впливають. Ключові для індустріалізації сфери територіальної діяльності, як правило, продовжують фінансува-

тися за залишковим принципом. Тому в основу програм територіального розвитку повинні бути покладені чіткі концептуальні положення, які подолають стереотипи мислення, відповідні до системних уявлень суспільства індустріального типу, тобто попереднього відносно постіндустріального. Тут може бути корисним принцип відповідності до системоутворювальних елементів постіндустріального суспільства, для якого домінуючим типом виробництва є інформаційне, а провідним типом власності – інтелектуальна [2]. Виходячи з цього, “залишкове” фінансування освіти, науки й культури в сучасних умовах рівнозначне ситуації, коли б у період індустріалізації так фінансувалося би придбання верстатів та технологічного обладнання. “Втеча мозків” є аналогічна неоплачуваному демонтажу і вивезенню за кордон засобів виробництва – промислового капіталу – в індустріальному суспільстві.

Враховуючи сказане, пріоритетом програм територіального розвитку малих міст повинне стати забезпечення ресурсами, що формують постіндустріальне суспільство. Рух у цьому напрямку доцільно здійснювати за наступною схемою: утворення в малому місті сфери вищої професійної освіти → утворення наукового середовища в малому місті → постіндустріалізація економічної діяльності. Те, що такий рух є можливим, доводить досвід Судака – малого курортного міста в Автономній Республіці Крим, ключовим фактором розвитку якого стало створення комунального вузу, перетвореного потім на факультет управління й економіки Кримського державного гуманітарного інституту, і вирощування на його базі науково-освітнього середовища малого міста.

Окрім найважливішого завдання із забезпечення кадрами, здатними ефективно працювати в умовах соціально-економічної трансформації, вузівська структура в малому місті реалізує принцип атрактора – центру притягування інтелектуальних ресурсів. Це дозволяє реалізувати співорганізацію представників різних професійних спільнот, підприємців та місцевої влади [1].

Використані механізми співорганізації суб’єктів територіальної діяльності, які включають підприємства, науково-освітні заклади та місцеву владу, дозволяють закласти основи управління процесом постіндустріалізації в малих адміністративно-територіальних одиницях.

#### Література:

1. Галич В.А. Организационно-деятельностный механизм управления процессами регионального развития // Вісник ХНУ ім. В.Н. Каразіна. – 1999. – № 459. – С. 92 – 97. – (Екон. серія).
2. Филипенко А. Структура современного экономического дискурса // Экономика Украины. – 1997. – № 8. – С. 26 – 35.

**Л.Ю. ГОРДІЄНКО**

## **ПІДХОДИ СУЧАСНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ ЩОДО ТРАНСФОРМАЦІЇ ФОРМ ТА МЕТОДІВ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ**

Трансформаційні процеси, притаманні українській економіці, яка переходить до ринкових відносин, викликають до життя необхідність перебудови системи управління – одного з найважливіших напрямків адміністративної реформи, що проводиться в Україні. Ця проблема має актуальність для всіх учасників цих відносин, у тому числі для органів регіонального управління як державного підпорядкування, так і місцевого самоврядування.

Діяльність органів регіонального управління незалежно від їхньої підпорядкованості в нових умовах потребує відповідних форм та методів, які слід формувати згідно з новою управлінською парадигмою, ключовими моментами якої є наступні принципові положення:

1. Відмова від управлінського раціоналізму класичних шкіл менеджменту, котрий виявляється в переконанні, що успіх організації зумовлюється, перш за все, раціональною організацією виробництва, зменшенням витрат, розвитком спеціалізації, тобто впливом управління на внутрішні фактори виробництва. Натомість на перше місце висувається проблема гнучкості та адаптованості (приспособовності) до постійних змін зовнішнього середовища;

2. Використання в управлінні теорії систем, яка полегшує завдання розбору організації в єдності її складових частин, нерозривно пов'язаних із зовнішнім світом;

3. Використання ситуативного підходу до управління, згідно з яким уся організація є не чим іншим, як відповіддю на різні за своєю природою впливи ззовні;

4. Визнання соціальної відповідальності управління як перед суспільством у цілому, так і перед окремими людьми, що працюють у організації.

З точки зору теорії та практики менеджменту, орган регіонального управління – це організація, тобто група людей, діяльність яких свідомо координується для досягнення спільної мети або цілей.

Специфіка органів регіонального управління полягає в тому, що в результаті їх діяльності ми маємо різні рішення стосовно різних сфер діяль-

ності регіону – політичної, економічної, соціальної, культурної, екологічної та ін., що найчастіше мають інформаційну форму (постанови, розпорядження, довідки та ін.).

З іншого боку, предметом праці в цих органах є інформація, що є також одним із ресурсів регіональних органів управління. Подібні системи в менеджменті називають адміністративними. “Адміністрація (лат. *administratio* – управління, керівництво) – 1) управлінська діяльність державних органів; організаційна діяльність у сфері управління; 2) органи виконавчої влади держави; урядовий апарат; 3) посадові особи, управлінський персонал якоїсь установи, підприємства; 4) розпорядники, відповідальні упорядкувачі чогось” [1, с. 18].

Як і будь-яку іншу організацію, орган регіонального управління оточує зовнішнє середовище, котре своїми змінами впливає на даний орган. Сучасний менеджмент вважає, що керівники найважливіших для суспільства організацій – ділових, освітніх, державних – змушені зосередити увагу на зовнішньому оточенні та його впливах на внутрішню будову організації. Зовнішнє оточення органу регіонального управління державної виконавчої влади за впливом може бути розподілене таким чином:

1) середовище прямого впливу, до якого належать постачальники ресурсів, споживачі громадських послуг (організації, населення), неформальні організації, вищестоящі органи управління, законодавчі та інші нормативні акти держави;

2) середовище непрямого впливу, до якого належать міжнародні події, стан економіки, науково-технічний прогрес, а також соціально-культурні та політичні фактори.

Основні зміни в зовнішньому середовищі, що потребують на увагу адміністративного менеджменту, для такої організації, як орган регіонального управління, – це цілі, структура, завдання, технологія і люди.

Цілі органу регіонального управління – це те, заради чого він створюється й функціонує. Спрямованість, що визначається цілями, пронизує всі наступні рішення адміністративного менеджменту. Сукупність цілей органів регіонального управління складає регіональну політику.

У органах регіонального управління державної підпорядкованості цілі можуть бути встановлені вищим органом управління або формуватися адміністративним менеджментом самого органу регіонального управління. Особливістю встановлення цілей у системі органів регіонального управління, зокрема конкретних органів виконавчої влади, є безперечне використання нормативних документів (Конституції держави, законів про органи влади, програм дій уряду, національних і державних програм тощо). Формування системи цілей органу регіонального управління може бути представлено таким чином. Перший рівень – соціально-економічні

цілі; другий – місія, третій – загальні довгострокові стратегічні цілі організації, четвертий – специфічні цілі організації в окремих, найбільш важливих сферах діяльності, п'ятий – цілі окремих відділень (управлінь), шостий – цілі підрозділів (відділів), сьомий – особисті цілі: виконання, цілі особистого розвитку.

Одним з найбільш прийнятних методів формування цілей у органах регіонального управління має стати популярний метод управління, який володіє потенційними можливостями об'єднати планування і контроль у складній галузі людських ресурсів, а саме: управління за цілями (у скороченні – МВО: management by objectives). Крім того, МВО – ще і спосіб мотивації, котрий допомагає перебороти деякі негативні впливи контролю на поведінку працівника.

З точки зору сучасного менеджменту щодо розроблення системи управління органу регіонального управління слід мати на увазі, що регіональне управління є важливим суспільним товаром. Тому зміст управління таким органом розкривається через виконання ним конкретних функцій управління, до яких слід віднести регіональне прогнозування та планування економічного й соціального розвитку, прогнозування зайнятості населення тощо.

Сутність управління регіонального органу можна охарактеризувати такими складовими системи менеджменту, як цілі, структура, ресурси, функції, процеси.

Таким чином, у сучасних умовах трансформація форм та методів діяльності органів регіонального управління має відбуватися з урахуванням нової управлінської парадигми та підходів сучасного менеджменту.

#### Література:

1. Словарь иностранных слов. – 7-е изд., перераб. – М.: Рус. яз., 1980. – 624 с.

*С.В. ДОВГАЛЬ*

### **ФОРМУВАННЯ ОПТИМАЛЬНОГО СКЛАДУ СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ РЕГІОНУ НА ЗАСАДАХ ПАРТНЕРСТВА**

Десятирічний досвід вітчизняної транзиції беззаперечно доводить, що питання соціально-економічного розвитку регіонів стають дедалі важливішими, набувають навіть характеру глобальних. Складність та суперечливість ринкових перетворень, повільні зміни в державному управлінні лише загострюють увесь спектр регіональних проблем. Додають своїх

труднощів і цілком об'єктивні процеси регіоналізації суспільного життя. При цьому, якщо під транзицією розуміти "...невизначеність постійних змін у процесі оновлення в рамках стиснення просторово-часової сфери", то вона дійсно стає "...стабільністю нестабільності, спрямованістю без довгострокових прогнозів, станом постійної мінливості" [3, с. 10]. Усе це аж ніяк не полегшує завдання пошуку оптимального складу соціальної інфраструктури регіонів у процесах розроблення та реалізації соціальної політики відповідних владних структур.

Важливим аспектом проблеми стає необхідність визначення соціальної політики та її суб'єктів, сутності та характеру її зв'язку із соціальною інфраструктурою.

Зважаючи на те, що сталого визначення соціальної політики академічна наука поки що не дає, автор бере на себе сміливість стверджувати, що вона (соціальна політика) є не чим іншим, як діяльністю у сфері попиту і пропозиції на соціальні блага та послуги. Відносно держави або ж регіональних влад соціальна політика – це, перш за все, функція відповідальності за умови життєдіяльності громадян – населення відповідної території. Ми згодні з Теренсом М. Ганслі, який зазначав, що "в будь-якій економіці соціальна політика є частково науковим і адміністративним суб'єктом, частково – інструментом правосуддя, частково – вираженням народної оцінки і громадських почуттів та значною мірою – політичним досвідом. Процес формулювання, форма і функції політики, а також те, як вона розуміється чи фінансується – це визначається кон'юнктурою соціальних сил та економічними обставинами" [2, с. 16]. Соціальна інфраструктура тоді і є цією економічною обставиною – матеріальною основою виробництва певного обсягу соціальних благ та послуг.

На нашу думку, взаємозв'язок між соціальною політикою, соціальними вимогами населення та соціальною інфраструктурою в найбільш узагальненому вигляді можна показати наступним чином: первинними в цій схемі взаємодії є соціальні вимоги населення, точніше – попит населення на соціальні блага та послуги певної якості та досить чітко визначеного обсягу. Відштовхуючись від певних соціальних вимог, соціальна політика задає напрямки розвитку соціальної інфраструктури, програмує цей розвиток. Але не тільки попит на соціальні блага формує конкретну соціальну політику. Остання повинна виходити і з можливостей соціальної інфраструктури задовольнити цей попит. Тобто, перед органами управління регіональним розвитком постає два взаємопов'язаних завдання:

- оцінити обсяги попиту на соціальні блага та послуги;
- оцінити можливості соціальної інфраструктури у виробництві цих благ.

Відомо, що структура попиту визначає структуру пропозиції. Це правило ринкової економіки діє і в соціальній сфері. Тобто, попит на соціаль-

ні блага призводить вреспі-решт до формування певного складу соціальної інфраструктури як виробника цих благ. Тоді склад соціальної інфраструктури – це сукупність конкретних галузей, які, власне, і виробляють соціальні блага. Якщо зважити на те, що головними соціальними потребами людей, де б вони не мешкали, є потреби в отриманні роботи, наявності житла, охорона здоров'я, особиста безпека, можливості духовного і культурного розвитку та самореалізації, то здається, що питання про пошук оптимального складу соціальної інфраструктури не має сенсу. На нашу думку, це хибна точка зору.

Безумовно, головні потреби людей однакові, але вони лише створюють “опорний каркас” соціальної інфраструктури. Вимоги ж щодо задоволення цих потреб можуть бути різними в різних регіонах. Це залежить від багатьох обставин – демографічної ситуації в регіоні, історичних, культурних, релігійних чи інших відмінностей регіонів, стану їх економічного розвитку, екології тощо. Тому й питання про оптимальний склад соціальної інфраструктури регіону ми переводимо з площини наявності чи відсутності тих чи інших її галузей у площину їх співвідношення, питомої ваги в загальному обсязі виробництва соціальних благ, кількості підприємств та установ, що складають кожну галузь.

Одним із перспективних напрямків дій регіональних влад у побудові соціальної інфраструктури регіону є налагодження партнерських взаємовідносин з приватним сектором та громадськими структурами. Можливості для цього є – Конституцією України гарантовано право територіальних громад на місцеве самоврядування, а відповідна законодавча норма, яку побудовано з використанням Європейської хартії місцевого самоврядування, фактично проголошує в регіональному управлінні принцип муніципального дуалізму [1, ст. 140].

Приводами ж для їх встановлення можуть бути як завдання з визначення обсягів попиту на соціальні блага, так і їх безпосереднє виробництво та надання.

У тих випадках, коли приводом для партнерства є виробництво соціальних благ та послуг, а партнерами стають, скажемо, самоврядні органи та підприємства приватного сектора, вступають у дію суто ринкові механізми визначення попиту та пропозиції. Ринок визначає структуру як попиту, так і пропозиції і вже цим впливає на склад соціальної інфраструктури. Головним тут стає економічний ефект, і з цієї точки зору є підстави сподіватися, що оптимальний склад ринкового сектора соціальної інфраструктури буде знайдено. При цьому владні структури безпосередньо не втручаються у процеси виробництва.

Ринкові механізми досить дієві в питаннях оптимізації виробничої структури, але в соціальній сфері вони часто не спрацьовують. У сучасних

умовах ми лише отримуємо можливість частину турбот з організації функціонування соціальної інфраструктури перекласти з бюджету на приватний сектор, який досить швидко припинить виробництво соціальних благ, якщо не отримуватиме економічного прибутку. Це, вочевидь, означає, що партнерство в соціальній сфері держави та місцевого самоврядування досить сильно обмежується суто економічними чинниками. При цьому, як ми бачимо, економічний ефект є однаково важливим для всіх учасників партнерських відносин – влада заощаджує бюджетні кошти, а приватний виробник отримує прибуток. І це добре, бо маємо збіг інтересів партнерів, який уже сам по собі є запорукою побудови оптимального виробництва соціальних благ. Шкода лише, що це неможливо розповсюдити на всю соціальну сферу. З точки зору ринку, значна кількість її установ працює у так званій безприбутковій зоні.

Саме тут відкривається доволі широкий простір для впровадження практики соціального партнерства між місцевими органами влади й управління та громадами, бо завдяки соціальній злагоді підвищується, врешті-решт, і здатність суспільства підтримати економічну конкуренцію. Тобто соціальне партнерство розглядається нами не лише як засіб формування оптимальної за складом соціальної інфраструктури регіону, а й як чинник, що сприяє досягненню економічного успіху в глобальній економіці.

Формою партнерства може бути спільне розроблення регіональних соціальних програм, що будується відповідно до угод про соціальне партнерство. Викликають інтерес пропозиції харківських фахівців не лише з приводу конкретного змісту таких угод, а й щодо необхідності офіційного визнання соціального партнерства як засобу соціальної технології [3, с. 177 – 186]. Автор цілком підтримує ці пропозиції, але й нагадує, що наявність детально розроблених соціальних програм не завжди є те ж саме, що і високорозвинена та ефективна соціальна політика. Тому пошук засобів побудови оптимальної за складом соціальної інфраструктури необхідно продовжувати, у тому числі маючи на увазі принципи соціального партнерства.

#### Література:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
2. Ганслі Теренс. Соціальна політика та соціальне забезпечення за ринкової економіки. – К.: Основи, 1995.
3. Задорожний Г.В., Коврига О.В., Смолівик В.В. Соціальне партнерство – реальний шлях до відкритого суспільства. – Х.: ХІБМ, 2000.



## ФОРМУВАННЯ СУЧАСНОЇ СТРУКТУРИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ (НА ПРИКЛАДІ ОРГАНІВ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ)

Ринкова економіка – це система економічних свобод, що діє у жорстких рамках закону. Але більшості населення України економічна свобода не принесла бажаного добробуту, а навпаки, внаслідок високої інфляції й безробіття призвела до ще більшого зниження життєвого рівня. Україна опинилася в стані надзвичайно гострої політичної, економічної і, як наслідок, соціальної кризи.

Криза в Україні призвела до глибоких порушень економічних прав людини, масштаби яких досягли такого рівня, що зачепили більшість тих, хто вбачає джерело свого життєвого добробуту не у власності, а в праці – фізичній чи інтелектуальній. Особливо гостро це відчули соціально незахищені верстви населення – пенсіонери, студенти, багатодітні сім'ї, ті, хто втратив роботу, працівники, що мають невисоку заробітну платню. Тому важливого значення набуває робота органів соціального захисту населення.

Соціальний захист – категорія, перш за все, економічна, але торкається різних аспектів суспільного життя людей. Вона виникає і розвивається на базі не лише економічних, але й соціальних законів, які визначають задоволення медичних, культурних потреб людини, пенсійне забезпечення тощо. Розвинута й ефективна система соціального захисту є підґрунтям стабільності суспільства, уникнення соціальних конфліктів, покращення життєвого рівня населення.

Сучасний стан соціальної сфери в Україні потребує на краще. Методи формування й використання фінансових та матеріальних ресурсів не відповідають вимогам і потребують корегування й перетворення. Суттєві проблеми кризового стану соціальної сфери пов'язано, насамперед, з такими причинами: бюджетна криза і постійне скорочення видатків бюджету на соціальні потреби; значне зниження реальних доходів населення; знецінення грошових заощаджень громадян.

Перехід України до ринкових економічних відносин вимагає проведення надзвичайно складних структурних перетворень. У 90-ті рр. ХХ ст. в Україні велася робота з покращення структури управління соціальним захистом населення і трансформації органів соціального захисту. Увага зосереджувалась на вдосконаленні роботи міських та районних органів соціального захисту населення на основі вимог Президента України і Кабінету Міністрів України про створення оптимальної системи соціального захисту в цілому й забезпечення адресної соціальної допомоги зокрема. У

1997 – 1998 рр. в Україні в деяких регіонах було проведено експерименти в напрямках:

- створення оптимальної системи органів соціального захисту населення;
- надання адресної соціальної допомоги;
- комплексного вирішення соціально-побутових питань, зокрема призначення пенсій, субсидій, допомог сім'ям з дітьми тощо.

У 2000 р. було прийнято спрямовані на поліпшення соціального захисту малозабезпечених верств населення Закони України: “Про психіатричну допомогу”, “Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям”, “Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам”.

Ці закони мають адресний характер. Питання підтримки державою вразливих верств населення через надання адресної соціальної допомоги сім'ям з дітьми та малозабезпеченим сім'ям набувають дедалі більшого значення. Види адресної допомоги мають диференційований, індивідуальний характер.

Відповідно до Закону України “Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям”, право на державну допомогу здобуває не конкретна людина, а сім'я, тобто один або декілька громадян, які постійно проживають разом і об'єднані законними правами й обов'язками щодо проживання. У разі, якщо середньомісячний сукупний дохід сім'ї виявиться нижче за прожитковий мінімум, місцеве управління соціального захисту населення повинне призначити їй відповідний розмір державної допомоги. Але в документі є одне “підводне каміння”, відповідно до якого розмір зазначеної допомоги до стабілізації економічної ситуації в країні буде визначатися, виходячи з можливостей видаткової частини бюджету, і затверджуватися одночасно з прийняттям закону про державний бюджет на відповідний рік.

І знов-таки не обійшлося без експериментів. Відповідно до Указу Президента України “Про соціальний захист малозабезпечених громадян в умовах переходу на нову оплату вартості житлово-комунальних послуг” № 1239 від 30.09.99 р. і Постанови Кабінету Міністрів України “Про забезпечення проведення експерименту з призначення пенсій органами Пенсійного фонду в Автономній Республіці Крим, Дніпропетровській, Донецькій, Закарпатській, Київській, Львівській, Миколаївській, Полтавській, Харківській, Хмельницькій областях та м. Києві” № 1828 від 13 грудня 2000 р., у зв'язку зі змінами в організації виробництва і праці районні відділи соціального захисту населення й відділи з соціальних питань припинили своє функціонування, а передачу пенсійних справ до районних управлінь Пенсійного фонду України було закінчено до 20 лютого 2001 р.

На виконання указів Президента України з питань створення сучасної ефективної системи державного управління на засадах адміністративної реформи, у зв'язку з необхідністю значного посилення контролю за дотриманням законодавства України про працю й охорону праці, в районах створено нову структуру органів соціального захисту.

З'явився і новий інститут службовців в управлінні праці і соціального захисту населення – соціальні інспектори. Повноваження інспекторів викладено в Положенні про соціального інспектора управління праці та соціального захисту населення, в якому, зокрема, говориться, що рішення, дії чи бездіяльність соціальних інспекторів можуть бути оскаржені у вищих інстанціях і суді.

Одним із важливих чинників, який впливає на ефективність роботи будь-якого органу місцевого самоврядування, є оптимальність його структури. Ця оптимальність може бути оцінена за допомогою таких показників:

- наявність у структурі органу всіх підрозділів, необхідних для виконання завдань, що постають перед ним;
- відсутність підрозділів, які дублюють функції інших підрозділів, і підрозділів, що були створені для виконання певних тимчасових завдань, потреба в існуванні яких уже зникла;
- “гнучкість” структури, тобто врахування особливостей, тимчасове корегування структури для виконання невідкладних оперативних завдань;
- “чітка” ієрархія всередині органу;
- швидкість проходження інформації всередині органу управління.

*О.М. ЗАГОРУЛЬКІН*

## **ПРОБЛЕМИ ПРИВАТИЗАЦІЇ Й ЕФЕКТИВНІСТЬ РОБОТИ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ МАЛОГО МІСТА (НА ПРИКЛАДІ МІСТА СУДАКА АР КРИМ)**

У арсеналі органів виконавчої влади малих міст, що перебувають сьогодні у стані фінансової кризи, як правило, є небагатий вибір шляхів для вирішення проблем, що стоять перед ними. У сучасній практиці вони, звичайно, розв'язують виниклі ситуації за рахунок підвищення податків і місцевих зборів або скорочення масштабів пропонованих послуг (у основному, комунальних).

Рідко, як третій шлях, накреслюється завдання підвищити ефективність управління в тій чи іншій сфері виробництва, галузі чи окремому підприємстві міського господарства.

Природно, підвищення ефективності управління – справа заморочлива, потребує тривалої й копіткої роботи, причому без надії на подяку від лю-

дей. Більш того, відносини з апаратом управління можуть зіпсуватися, що негативно позначиться на результатах наступних виборів, тоді як скорочення масштабів робіт можна подати як неминучий крок, а підвищення податків і місцевих зборів – як менше з двох зол.

Як правило, такий рух за підвищення ефективності роботи державних організацій має вигляд ламаної лінії з гострими вершинами. Коли ефективність тієї чи іншої організації падає нижче за деякий прийнятний рівень і громадськість цим починає обурюватися – високопоставлені посадові особи змушені вживати заходів, і відбуваються істотні зміни, що нерідко приводять до звільнення і заміни керівників, фінансових ін'єкцій, практичного використання рекомендацій, які раніше ігнорувалися. Ефективність швидко підвищується – це можна назвати синдромом скрипучого колеса, тільки мастилом послуговує увага високопоставлених осіб, а також один із згаданих вище заходів, прийнятих із метою поправити справу. Через деякий час, коли увага посадових осіб переключається на іншу організацію, що попала у прорив, ефективність роботи першої організації починає поступово падати. Цикл повторюється, хоча й не обов'язково з попередною регулярністю.

Основною причиною цього є відсутність справжньої конкуренції. Не варто очікувати, що державна організація, що обіймає монополне становище на ринку послуг (чи якимось інакше захищена від конкурентів) буде поводитися не так, як приватна монополія. Найбільш гостро сьогодні ця проблема стоїть у малих містах, у яких немає особливих умов для створення декількох спеціалізованих комунальних, водопостачальних чи газорозподільних підприємств. Звичайно, це єдині структури, що ще недостатньо технічно обладнані, із застарілим обладнанням і низьким рівнем ефективності праці.

Керівники, що підштовхуються не конкуренцією, і рядові працівники цих організацій, звичайно, не прагнуть упроваджувати нові технології, шукати раціональних способів своєї діяльності. Немає якого-небудь покарання за бездіяльність чи неефективне використання ресурсів, немає ринку, що надав би державним організаціям уроки та “знизив бал” за ігнорування вимог споживачів і клієнтів, немає ніяких покарань за збереження існуючого стану справ, крім незгоди з цим і обурення громадськості.

Але справжнє покарання відбувається, і воно помітне, насамперед, на іміджі міста. Якщо це курортне місто, і комунальні підприємства в ньому не справляються в період курортного сезону з водопостачанням курортних установ, підприємств загального харчування, приватного сектора, плюс при цьому відсутнє нормальне очищення вулиць, публічних місць, набережної, пляжів від сміття, що нагромадилося, то це загрожує не лише серйозними санітарно-епідеміологічними проблемами, але й істотним

відпливом відпочивальників до інших, більш придатних для відпочинку місць. А за цим, звичайно, йде недобір фінансових ресурсів до міської скарбниці, не виплати пенсій, заробітної плати працівникам бюджетної сфери, відсутність нормальних умов для розвитку міського господарства.

Стає ясно, що для надійного підвищення ефективності державних організацій потрібні якісь нетрадиційні методи управління і внутрішні спонукальні мотиви працівників. Необхідний деякий стратегічний механізм, здатний усунути основну причину неефективності. Таким стратегічним механізмом є конкуренція.

Однак сьогодні дослідження, що проводилися в умовах малих міст, показують, що механізм конкуренції вкрай рідко присутній у роботі міського господарства. Більш того, якщо в системі малого міста в одній і тій же сфері працюють як державна організація, так і приватна фірма, то це відбувається у вкрай нерівноправних умовах.

Якщо ми хочемо, щоб конкуренція дала бажані результати, недостатньо лише забезпечити конкуренцію між приватними і державними компаніями на ринку однакових послуг. Державні організації повинні стояти перед обличчям утрати замовлень у випадку неефективної роботи.

Замовлення на виконання певних робіт, виконуваних в однакових умовах з боку як державних, так і приватних компаній, повинні стати однією з форм приватизації. У практику роботи регіональних і міських служб повинна увійти система контрактації на здійснення тих чи інших робіт, як часток підрядників, так і державних організацій. Поки масштаби взаємодії влади малих міст із приватними компаніями вкрай малі.

При цьому, передаючи підряд на частину обсягу тих чи інших робіт і створюючи тим самим умови для конкуренції, державна організація змушена вступати в конкурентну боротьбу із приватною фірмою, у результаті чого можна сказати, що обидві будуть працювати ефективніше.

Такий вид конкуренції дуже бажаний в умовах життєдіяльності малих міст, де створено всі умови для діяльності державної монополії (олігополії).

Державна організація повинна конкурувати в умовах чесної конкуренції.

Якщо у відповідь на конкуренцію державна організація починає докладати зусиль для підвищення ефективності своєї діяльності, то мету можна вважати досягнутою. Якщо ж вона виявиться не в змозі вести чесну конкуренцію, то просто зникне, а люди одержать послуги високого рівня від її колишніх конкурентів.

Це стратегічний підхід до підвищення ефективності діяльності державних організацій місцевих органів влади в умовах життєдіяльності малих міст.

Наступним кроком у підвищенні ефективності управління міським господарством та створенні умов для поповнення міської скарбниці повинен бути перегляд усієї регіональної політики приватизації підприємств.

Приватизація прискореним методом за вказівкою “згори” – без урахування місцевої специфіки, практичного досвіду життєдіяльності міст і регіонів у високорозвинених країнах, як правило, без установлення твердого контролю за державними і муніципальними активами, що залишилися в управлінні акціонованих підприємств, – призводить до найнегативніших наслідків.

Особливо варто звернути увагу на відсутність якоїсь системи в забезпеченні управління приватизованими структурами. Як показує практика, фонди державного майна, яким надане це право, не аналізують ефективність використання основних і обігових коштів, переданих приватизованим структурам, не впливають на різні структурні й організаційні зміни в їхньому середовищі.

Однак пора при цьому відмовитися від застарілого уявлення влади як деякої надбудови над економікою самостійних суб’єктів. Орган управління в умовах місцевого ринкового господарства повинен виконувати внутрішні, важливі для останнього функції стимулювання розвитку виробництва, зростання добробуту населення, підвищення якості життя на конкретній території.

Для цього він повинен не лише забезпечити всі умови для нормального функціонування ринкової конкуренції, але й допомагати суб’єктам господарювання адаптуватися до змін ринкової кон’юнктури, створювати сприятливі умови для активізації їхньої виробничої діяльності.

У цих умовах одним з основних стратегічних підходів органів влади на місцях повинне стати не лише максимально прибуткове використання державного й муніципального майна, але й управління ним, насамперед, на основі ринкових критеріїв ефективності (максимізації прибутку і вартості активів тощо) при забезпеченні вирішення соціально значущих для регіонального розвитку проблем.

**М.І. ЗОБОВ**

## **ЗАГАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНОМ**

Глобальна криза управління в країні є основною, багатоплановою причиною тяжкого економічного становища, тому розв’язання проблем управління сьогодні, як і десять років тому, є завданням номер один для незалежної України.

Пропонується розгляд проблематики управління з найзагальніших позицій, що дозволяє побачити завдання в найповнішому обсязі й отримати на підставі даного бачення варіант її системного розв’язання.

Як гуманістичне визначення мети системи управління регіоном пропонується створення кожній людині всіх необхідних умов для устремління на щастя чи, що те ж саме, створення кожній людині всіх необхідних умов для вільного розвитку і суспільно корисної самореалізації.

Наведене визначення мети є єдиним шляхом одночасного устремління до людського щастя й економічної ефективності, оскільки припускає максимальне ефективне використання наявного людського потенціалу як головного ресурсу постіндустріального, інформаційного суспільства.

Система управління регіоном повинна ґрунтуватися у своїй діяльності з досягнення вищевказаної мети на відповідних універсальних ідеологічних і методологічних позиціях, що поєднують соціальні й ліберальні цінності за допомогою діалектичних тез про взаємне співвіднесення свободи і відповідальності та про баланс інтересів різних соціальних груп, соціальної системи та її підсистем, а також особистих, групових і суспільних у особистості.

Підтримка балансу інтересів у процесі природного розвитку регіонального соціуму забезпечується відповідними соціальними механізмами і безперервністю проведення науково обґрунтованих соціальних перетворень, що виключають екстремізм і органічно поєднують у собі: спадкоємність щодо минулого, пріоритет сьогодення та прогностичність майбутнього.

Баланс інтересів, у випадку їхньої несуперечливості, приводить до синергетичного резонансного ефекту взаємопосилення дій суб'єктів регіону, досягнення нелінійного позитивного надефекту.

Як першочергові завдання щодо розвитку системи управління регіоном відповідно до вищевикладеного варто визнати:

- децентралізацію управління регіонами, наділення більшими повноваженнями органів місцевого самоврядування на рівні області, районів і населених пунктів;
- розвиток політичних і громадських організацій області, створення механізмів їхньої ефективної взаємодії з владними органами;
- розвиток органів самоорганізації населення на всіх рівнях, починаючи з під'їзду, багатоквартирного будинку і т. ін.

Як параметричну модель, що дозволяє оцінювати якість системи управління розвитком регіону, пропонується наступний варіант мінімально достатньої кількості показників:

1. Професіоналізм органу визначення мети – виявляється через ступінь адекватності визначення мети соціально-економічній ситуації та іншим факторам, що підлягають врахуванню. Кількісне вираження ступеня адекватності обчислюється апостеріорно як відсоток досягнення запланованих у визначенні мети показників.

2. Професіоналізм органу управління – визначається як відношення середньомісячного протягом року обсягу заробітної плати керівника

управління облдержадміністрації до аналогічного обсягу заробітної плати менеджера недержавного підприємства з річним обігом, що дорівнює бюджету розвитку об'єкта управління облдержадміністрації.

3. Інформаційна прозорість органу управління – визначається через наявність WEB-сайта облдержадміністрації, на сторінках якого розміщується в повному обсязі наступна інформація:

– усі чинні нормативно-правові акти органу управління;

– усі чинні процедури взаємодії громадян зі структурами органу управління;

– структурно-функціональна схема органу управління, положення про його структурні підрозділи й інша інформація за рішенням обласної ради чи облдержадміністрації.

4. Економічність органу управління – визначається як відносна кількість витрат на орган управління області стосовно бюджету області.

5. Суспільно-політична активність населення – визначається як відносна кількість електорату області, що бере участь у діяльності об'єднань громадян – суспільних і політичних організацій.

6. Участь населення в діяльності органів самоорганізації – визначається як відносна кількість електорату області, що бере участь у формуванні й діяльності органів самоорганізації населення.

7. Зворотний зв'язок органу управління по лінії місцевих ЗМІ – визначається двома показниками, що дозволяють давати оцінку рівня зворотного зв'язку порівняно з іншими областями України і відстежувати відповідну динаміку в області: один – як сумарний тираж місцевих суспільно-політичних газет (без розважальних, спортивних і т. ін.) протягом тижня; другий – як сумарний ефірний час на місцевих телебаченні та радіо інформаційних і публіцистичних програм протягом тижня.

*Н.В. ЗУБРЕВА*

## **СПЕЦИФІКА КУЛЬТУРНОЇ СКЛАДОВОЇ ОРГАНІВ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ**

Комплексний та ефективний розвиток регіонів якісно зумовлює процес соціально-економічної трансформації українського суспільства. Функціонування регіонів як відкритих динамічних систем з великим економічним та інтелектуальним потенціалом набуває в умовах специфічного геополітичного положення України (19 областей з 25 є прикордонними) як внутрішньо-державну, так і зовнішньоекономічну важливість. Для реалій сьогодення української державності регіоналізація – це "...процес саморегулювання та



самовпорядкування загальнонаціональної системи відносно зовнішнього агресивного середовища міждержавного розподілу праці [1, с. 39].

Безсумнівно, що стратегія регіонального розвитку вимагає науково розробленої і адаптивної концепції регіонального управління, агентами практичної реалізації якої є органи регіонального управління.

Сьогодні регіональне управління як складний і специфічний вид управлінської діяльності висуває різноманітні вимоги до регіональних службовців залежно від їх посад, характеру та змісту роботи, яку вони виконують.

Це досить широкий набір професійних, організаційних, морально-етичних, культурних якостей, норм і принципів поведінки, які визначають специфіку культурної складової органів регіонального управління.

Для того щоб бути результативною, управлінська діяльність має виходити з усвідомлення реальних культурних явищ, які супроводжують економічні та політичні процеси суспільного розвитку. Лише на основі врахування співвідношення управлінських зусиль влади (на різних рівнях) і системи внутрішніх та зовнішніх культурних тенденцій розвитку суспільства можна уникати такого небажаного для соціального середовища "конструювання", яке не відповідає його природі.

В умовах сьогодення, коли об'єктивні та суб'єктивні руйнівні процеси в окремих сферах життя українського суспільства затяглися і поки що переважають над конструктивними, важливим постає процес розвитку й розкриття потенційних можливостей культурної складової сучасних українських організацій, у тому числі органів регіонального управління.

Специфіка культурної складової органів регіонального управління полягає в особливостях соціально-економічного й культурного розвитку регіонів та їх місця в загальній системі державного управління. Найбільш пріоритетною моделлю функціонування метапростору регіону є структурно-центрова [1, с. 39 – 40]. Структурно-центрова модель передбачає розвиток регіону як окремого самостійного суб'єкта господарювання, у рамках якого роздробляються принципи взаємодії підсистем (соціальної, економічної, екологічної). Регіон як система починає працювати в невірному режимі. Залежно від реальних умов пріоритетною може бути та чи інша підсистема і суб'єктом визначаються особливості функціонування господарської системи в цілому. Структурно-центрову модель мегапростору регіону оснований на принципах саморегулювання, врахування потенційно можливих альтернатив регіонального розвитку в критичних точках (точках біфуркації), впровадження на рівні органів регіонального управління норм соціальної відповідності та саморозвитку, які, у свою чергу, окреслюють їх культурну складову. Концептуальними засадами культурної складової органів регіонального управління повинні стати орієнтація на зовнішнє середовище, на розуміння регіональними службовцями вели-

кого зовнішньоекономічного потенціалу регіону. Так, наприклад, Харківська область має кордони з Росією, співробітничает з іншими областями і реалізує транскордонне співробітництво в економічній, соціальній, екологічній та науково-технічній сферах [2, с. 8]. У своїй діяльності органи регіонального управління повинні акцентувати увагу на цінності, незалежності й унікальності окремого працівника, усвідомленні ним того, що його внесок має конструктивну важливість у загальній системі розроблення адекватних і ефективних управлінських рішень.

Сучасна управлінська парадигма, її різновиди (управління знаннями, управління бізнес-процесами, глобальне управління, концепція активного управління ситуаціями) формується на розгляді організації як такої, яка повинна бути готовою до постійних змін і прагнути їх [3, с. 3]. Сьогодні особливості глобального соціально-економічного розвитку висувають такі вимоги до сучасних організацій: постійне вдосконалення того, що організація виробляє, кожна організація повинна навчитися використовувати свої знання, що означає розвивати ефективніше використання знань, порівняно з попереднім використанням. Сучасні організації будують нові відносини зі своїми працівниками, які стають більш освіченими, обізнаними – це якісно новий феномен, коли більшої ваги досягають такі нематеріальні чинники, як задоволення від роботи.

Враховуючи тенденцію розвитку сучасних організацій, культурна складова органів регіонального управління, передусім, повинна бути зорієнтована на “...вдосконалення рівня здібностей працівників, їхнього доступу до нових знань, швидкості отримання цих знань та вироблення нових навичок...” [4, с. 28].

Різноманітні знання та інформація про розвиток регіону відіграють важливу роль у процесі функціонування органів регіонального управління. Тому наскільки буде розвинута інформаційна культура, сформована культура знань органів регіонального управління, настільки ефективним буде регіональне управління в цілому. Тому сьогодні, на наш погляд, потрібно цілеспрямовано вводити в культуру органів регіонального управління наступні нормативні принципи та правила:

- постійне отримання, створення, придбання, захист і використання знань на всіх організаційних рівнях;
- впровадження системи комунікації, яка підтримує та сприймає трансфер ідеї, не обмежує креативного потенціалу кожного працівника;
- акцентування на постійному поглибленні на отриманні нових знань про суб’єкт і об’єкт регіонального управління, постійне проведення науково-дослідних робіт;
- орієнтація на процес саморозвитку, самоуправління, збирання інтелектуального капіталу на основі сформованої адекватної системи цінностей службовців органів регіонального управління;

– фокусування на персональній відповідальності особи за інвестування, становлення та ефективне використання власних знань, а також за їх конкурентоспроможність та рівень інноваційності.

Специфіка культурної складової органів регіонального управління зумовлюється характером метапростору регіону як динамічної системи, де на рівні окремих організацій формуються такі ціннісні орієнтації, як цінність саморозвитку особи та локальної спільноти; ціннісна орієнтація на незалежні конструктивні дії в умовах унікального регіонального середовища. Також у культурній складовій органів регіонального управління необхідне гармонійне поєднання сформованої культури знань, процесу пізнання та інформаційних технологій.

#### Література:

1. *Быстряков И.* Регионализация как фактор стабилизации национального хозяйства // *Економічний часопис.* – 2000. – № 9 – С. 39 – 41.
2. *Дёмин О.* Проблемы региональной политики на современном этапе развития // *Регион. Проблемы и перспективы развития.* – 1998. – № 2 – 3. – С. 7.
3. *Дракер Питер.* Управління і час глибоких змін // *Синергія.* – 2001. – № 1(2). – С. 3 – 7 – 11.
4. *Мартич А.* Ключова компетенція персоналу // *Там само.* – С. 29 – 31.

*О.В. КОНСТАНТИЙ*

### ДО ПИТАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Формування та реалізація державної регіональної політики передбачає істотне підвищення ролі й відповідальності місцевих (обласних, районних) державних адміністрацій, з чим слід безумовно погодитися. Як відзначено у Концепції державної регіональної політики, затвердженій Указом Президента України 25 травня 2001 р., першочергове значення на сьогодні має деконцентрація повноважень центральних органів виконавчої влади, розширення функцій органів державного управління на місцях. Зокрема, з метою підвищення ефективності управління процесами розвитку регіонів передбачається внесення змін до законодавства з питань розпорядження об'єктами державної власності, відповідного фінансування з Державного бюджету, формування регіональної інфраструктури, підтримки і розвитку підприємництва, створення небанківського фінансового сектора у вигляді регіональних кредитно-гарантійних установ, страхових,

інноваційних та інвестиційних фондів, розширення транскордонного та міжрегіонального співробітництва, залучення іноземних інвестицій тощо.

Розширення повноважень місцевих органів виконавчої влади потребує відповідного їх наукового осмислення й нормативного закріплення в Законі України "Про місцеві державні адміністрації". Особливе значення має встановлення змісту та кордонів поняття "повноваження місцевих органів виконавчої влади", яке на теоретичному і законодавчому рівні й досі залишається невизначеним. У зв'язку з цим необхідно зазначити, що дослідження мають проводитись на базі наявних у науці адміністративного права поглядів щодо повноважень органів державного управління. Велику цінність мають теоретичні положення, сформульовані ще в радянській юридичній науці Б.М. Лазаревим, А.Е. Луньовим, Л.Л. Бачило, Г.А. Дороговою, В.Б. Авер'яновим.

Повноваження місцевих органів виконавчої влади слід визнати продуктом своєрідного "розподілу праці" між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування. У цілому, вони поряд з функціями органів державного управління, є елементом поняття "компетенція органів виконавчої влади". При цьому управлінські функції розглядаються як зміст компетенції, а повноваження – як зовнішня правова форма їх виразу.

У теорії адміністративного права повноваження органу державного управління визначаються як його право на здійснення певних офіційних дій (А.Е. Луньов).

Однак зміст поняття "повноваження" не вичерпується закріпленням за органом виконавчої влади лише його прав. Аналізуючи Указ Президента України "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи України" від 22 липня 1998 р., відзначаємо, що до повноважень органу виконавчої влади належать і закріплені за ним обов'язки (у тому числі обов'язки відповідати за наслідки виконання повноважень).

Таким чином, можемо встановити, що повноваження місцевого органу виконавчої влади – це закріплені в законодавстві права й обов'язки цього органу, пов'язані з необхідністю забезпечення у мсжах відповідної адміністративно-територіальної одиниці виконання Конституції та законів України, актів Президента і Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня, державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, охорони довкілля, забезпечення прав національних меншин, підготовку і виконання відповідних бюджетів. До повноважень місцевого органу виконавчої влади слід зарахувати також права і обов'язки, що пов'язані з необхідністю виконання делегованих повноважень, наданих місцевими радами.

Вбачається доцільним закріпити означене поняття в Розділі 1 "Загальні положення" Закону України "Про місцеві державні адміністрації". З огляду на це раціональним є, на нашу думку, доповнити зазначений розділ окремою статтею, яка називалася б, наприклад, "Визначення основних кате-

горій та понять, що вживаються у Законі”, тим більше, що такі підходи до побудови структури нормативно-правових актів відповідають реальному рівню розвитку нормотворчої техніки, широко застосовуються в законодавчих актах, виданих останнім часом. Ця стаття, крім визначення поняття “повноваження місцевих органів виконавчої влади”, може містити й інші категорійні тлумачення. Йдеться, наприклад, про такі поняття, як місцеві державні адміністрації, принципи діяльності місцевих державних адміністрацій, акти місцевих державних адміністрацій, місцевий бюджет, голова місцевої державної адміністрації, посадова особа місцевої державної адміністрації, компетенція місцевої державної адміністрації тощо.

Практична реалізація сформульованих у Концепції державної регіональної політики завдань щодо розширення повноважень місцевих органів виконавчої влади, на наш погляд, має відбуватися шляхом внесення відповідних змін і доповнень у Розділ 3 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” – “Компетенція місцевих державних адміністрацій”. Крім того, з огляду на необхідність реалізації теоретичних поглядів щодо змісту поняття “компетенція органу державного управління”, вбачається доцільним доповнити зазначений розділ главою, присвяченою функціям місцевих державних адміністрацій, під якими слід розуміти основні прояви соціального призначення цих органів виконавчої влади, провідні напрямки регулятивного впливу на суспільні відносини на регіональному рівні. Функціями місцевих органів виконавчої влади можна вважати – організаційну, регулятивну, функції керівництва системою, координації, взаємодії, планування, обліку, контролю, стимулювання, збирання та аналізу інформації тощо.

Наприкінці хотілося б зазначити, що процес розширення повноважень місцевих органів виконавчої влади має відбуватися не лише в рамках необхідності реалізації положень Концепції державної регіональної політики. Велике значення у зв’язку з цим відіграє й Концепція адміністративної реформи, відповідно до якої відбувається спрощення системи державного управління, перегляд системи органів виконавчої влади. Особливістю сучасного моменту є, на наш погляд, необхідність проведення адміністративної реформи саме на місцевому (регіональному) рівні.

*А.О. КУЗНЕЦОВ*

## **ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СПЕЦИФІЧНА ФОРМА ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ВЛАДИ**

Органи місцевого самоврядування конституційно визначені як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирі-

пувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України [1, ст. 140].

Сам термін “місцеве самоврядування” тільки-но входить у систему наших політико-правових понять, а самі органи місцевого самоврядування останнього скликання – це органи, діяльність яких здійснюється у правовому полі нової Конституції України, Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” та на підставі Європейської хартії місцевого самоврядування.

Муниципальна влада має те саме джерело, що і державна влада в країні: влада народу. Але при цьому органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади, діють самостійно і відповідальні безпосередньо перед територіальною громадою. За своєю природою вони виступають як специфічна форма реалізації публічної влади та втілюють місцеві корпоративні інтереси територіальних громад, тоді як держава – загальнонаціональні інтереси. Тобто, “самоврядування” – це специфічна форма влади, але все ж такі – влада. Її специфіка полягає в тому, що вона виступає суб’єктом управління, але при цьому і сама є керуваним об’єктом.

Згідно із Френдом, “Влада – це соціальна сукупність управління, яке спирається на один або кілька прошарків суспільства”. Він розглядає природу влади з боку двох соціальних сфер – приватної та публічної, без яких сутність цього явища складно собі уявити. Самоврядування – це своєрідна дифузія політичної влади. “Політичні суспільні відносини – публічні, решта соціальних відносин є приватні”, – пише він. Публічне для Френда – не колективне й суспільне, а те, що в суспільстві є організаційним, структурним, представницьким, оскільки здатне представляти суспільне, наприклад, у формі держави та органів самоврядування. Публічна діяльність – це соціальна діяльність, яка має охоронні функції відносно членів громади, оскільки вони її складають та поділяють одні й ті самі цінності, ідеї та цілі, що є сенсом існування цієї громади. Приватне – це соціальні відносини, які “зачіпають індивіда та особисті, чи асоціативні відносини”. Політична основа поширюється й на приватну зону відносин індивіда, але він у праві робити свій вибір щодо цього. Таку ситуацію Френд ілюструє таким чином: існує законодавство вступу до шлюбу, але індивід має право вирішувати, створювати чи не створювати йому сім’ю. Тобто приватне й публічне втілюють два аспекти існування індивіда. Сфера приватного існує під наглядом сфери публічного, та навпаки, сфера публічного існує також під контролем сфери приватного. Згідно з цим можна уявити собі специфіку “влади місцевого самоврядування” – це відносини між соціальними одиницями, коли поведінка однієї одиниці залежить за деяких обставин від поведінки решти. “Влада А над В відповідає здатності А домогтися того, щоб у його

домовах з В умови обміну були сприятливі для А”, – визначає Крозьє. “Уся еволюція останніх ста літ – є перехід від “царства моралі” до “царства переговорів”, – визначає ця концепція влади.

Згідно з цими теоріями спробуємо уявити собі співвідношення понять управління (влади) та демократії у формі існування системи місцевого самоврядування. Останнє втілює в собі як елементи публічного, так і елементи приватного. Демократія – це форма врядування, згідно з якою значна частина громадян має змогу брати участь в управлінні суспільством, тобто собою.

У демократичному суспільстві участь у самоврядуванні є громадським обов’язком кожного. Проте демократія рідко реалізується у прямий спосіб. У своїй розвиненій формі демократія включає обтяжливі процедури колективного самоврядування. Щоб стати свідомим громадянином, здатним керувати громадою, людина повинна навчитися мислити як член громади, навчитися мови суспільного діалогу. Самоврядування – це обов’язок як влади, так і підлеглих. Обов’язковості вчать, покладаючи обов’язки. Даючи простим людям змогу долучитися до процесу врядування, ви заохочуєте громадян до того, щоб поділяти відповідальність за прийняття рішень та творення політики.

Саме думка громадськості багато важить у будь-якому суспільстві, оскільки, влада створена волею народу й про це слід пам’ятати всім, хто хоче бути переобраним на своїй посаді на новий строк. Громадська думка здебільшого звужує й спрямовує широкий вибір інформаційного потоку. Саме на рівні місцевого самоврядування цей процес виявляється найшліднішим, порівняно з іншими гілками влади. Це не випадково – адже звичайні люди відчувають себе найбільш причетними до діяльності саме місцевих органів влади. Посадовці – це їхні сусіди, які перебувають у тісному контакті з виборцями, оскільки в повсякденній роботі користуються послугами фірм, окремих осіб у межах своєї виборчої округи. Отже, громадяни отримують стимул до участі у справах місцевої влади, а діяльність народних обранців проходить на очах у громади. Цей стимул має чотири приводи, аби розцінювати заохочення громадської участі в роботі місцевих органів влади як правильний політичний крок:

– обрана влада отримує шанс зустрітися віч-на-віч з виборцями. Політик стає чимось більшим, ніж просто обличчям із газети, одним з імен на бюлетені;

– людям подобається, коли їх просять висловити думку з важливих питань (особливо тих, що безпосередньо до них стосуються), навіть якщо вони не хочуть відповідати, їм приємно, що їх запитали;

– обранець має змогу показати, що він виконує свою роботу вправно й відповідально – а це під час виборів найбільший козир;

– кожна зустріч – це свого роду громадська нарада, де політик отримує зворотний зв'язок, а саме думки виборців, які, прийде час, допоможуть йому обрати правильну тактику.

Серед повсякденних справ місцевих органів влади інтерес і увагу жителів найбільш привертає таке:

- місцева влада стягує податки і витрачає гроші;
- вона планує й регулює розвиток громади;
- надає життєво потрібні послуги.

Але як же організувати залучення громадськості до вирішення питань громади, тобто здійснити перехід від “царства моралі” до “царства переговорів”? Існує багато засобів. Розглянемо два з них, а саме публічні обговорення й створення громадських комісій.

Ст. 13 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” закріплено, що територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

Але щоб ці слухання мали позитивний ефект треба дотримуватися наступних вимог:

- публічні обговорення слід проводити тоді, коли це зручніше для загалу;
- заздалегідь розповсюдити прес-релізи зі стислим викладом документів, які буде представлено загалові;
- обговорення слід вести так, щоб воно тривало не більше двох годин;
- слід подякувати людям за те, що вони знайшли змогу прийти на зустріч;
- на кожному публічному обговоренні повинен головувати мер або голова відповідної ради;
- протягом години після зустрічі треба надіслати всім, хто виступав на обговоренні, записку з подякою за виявлений інтерес і цінні міркування.

Це не є певним переліком норм та правил проведення громадських слухань, але як основні напрямки вони повинні бути використані представниками влади, для більш ефективного здійснення процесу обміну інформацією.

Громадські комісії, дорадчі та робочі органи ще не ввійшли у практику взаємодії органів місцевого самоврядування з представниками громадськості в нашій країні. Але досвід провідних країн свідчить, що, як правило, вони створюються з представників ділових кіл та громадських організацій, що мають свої інтереси в даному питанні. Громадські комісії в багатьох своїх функціях подібні до публічних обговорень та мають такі позитивні риси:

- вони напевне подають справу з точки зору, яка для влади буде новою й несподіваною;



- влада заручається підтримкою нових членів громади, коли починається втілення прийнятого рішення в життя;
- рішення отримує легітимність з рук незалежних експертів;
- коли рішення, яке належить прийняти, викликає гострі громадські суперечки, дорадча група надає владі “політичне прикриття”;
- влада демонструє загалові, що вона високо цінує його думку.

Виходячи з цього, бачимо, що запрошуючи інших спостерігати за своєю роботою, питаючись їхньої думки та висловлюючи різні коментарі про те, що і як належить робити, ми розтягуємо процес прийняття рішень, але результат має більше шансів на широку громадську підтримку – а це саме те, що повинне характеризувати наслідки політичного процесу у демократичному суспільстві. “Безпосередньо інформовані, більш здатні аналізувати події громадяни не згодні надалі в повному обсязі й безповоротно делегувати свою суверенність. Чи не буде коли-небудь мандат представництва замінений на мандат відкликання в будь-який час?” – аргументує процес руху до самоврядування (як форми представницької демократії) Коєн-Танюжи.

#### Література:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Преса України, 1997.

**Б.М. ЛИСЕНКО**

### **РЕГІОНАЛІЗМ І СВІТОВІ ІНТЕГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ: ТЕНДЕНЦІ ТА ПРАКТИКА РЕАЛІЗАЦІЇ**

Глибокі зміни охопили Європу наприкінці ХХ ст. Реалізується ідея об'єднання континенту. У той же час неоднозначні процеси відбуваються в Україні. Якою ж буде Європа? Яке місце посяде Україна в майбутній Європі? Відповіді на ці складні запитання, незважаючи на їхню масштабність, необхідно розглядати і на регіональному рівні, оскільки всі регіони України виявляються все більш задіяними у справі загальноєвропейського дому.

Є всі підстави стверджувати – ключові міжнародні стратегічні, політичні й економічні інтереси України пов'язано з Європою. Як Схід, так і Захід континенту в даний час охоплені хвилею нових перетворень. З катастрофою тоталітарної моделі суспільного й економічного устрою в країнах Східної Європи, у тому числі й Україні, розгортається радикальна перебудова економіки на ринковій основі, а в політичному житті затвер-

джуються принципи парламентського плюралізму і демократії. У Західній Європі наростає рух національних господарств до єдиної ринкової, валютної й економічної структури.

Загальні економічні та політичні інтереси втягують Схід і Захід континенту в особливий порядок європейського устрою. Хоча ідея тільки-но починає здобувати форму стрункої концепції, можна припустити, що в Європі вже складається нова модель інтернаціональної структури.

Основні параметри і принципи функціонування цієї моделі виходять від Європейського співтовариства. У результаті реалізованого в рамках Європейського Союзу (ЄС) комплексу неординарних інтеграційних заходів він перетворюється на центр притягання для інших європейських країн як на Заході, так і на Сході. Виявом цієї тенденції є створення широкої інтеграційної ринкової зони в західній частині континенту – Європейського економічного простору. Якщо всі європейські країни будуть керуватися загальними гуманістичними цінностями, а їхні економічні системи – базуватися на спільних ринкових принципах, то цілком імовірно, що Європейське співтовариство на певному етапі відіграватиме роль економічної платформи між усіма країнами континенту.

Поки, звичайно, зарано порушувати питання про вступ усіх європейських держав у ЄС на правах повноправних членів. У доступній для огляду перспективі ймовірно включення більшості країн континенту в Європейський економічний простір.

Подібне господарсько-політичне зближення країн континенту докорінно змінює міждержавні відносини, що склалися. Ці зміни стосуються всіх базових елементів європейської системи. Стосовно зовнішнього світу Європа виступає не як географічне поняття, а як єдине ціле. Економічна взаємозалежність між національними державами досягає такого рівня, що виключає саму можливість розв'язання суперечливих питань між ними насильницьким шляхом. Поступово вимальовується і перспектива виникнення на загальному для всіх європейців економічному підґрунті єдиних міжнародних, а також наднаціональних інституціональних структур.

У зв'язку зі створенням механізму об'єднання Європи заслуговують на всіляку увагу фактори дестабілізації, що зберігають протистояння національних держав у різних сферах. Одним із таких факторів є ситуація в східній частині континенту. Досвід показав, що модель розвитку східноєвропейських країн виявилася фактично нежиттєздатною, неадекватною ні потребам раціонального розвитку виробництва, ні ефективному задоволенню суспільних потреб, ні стимулюванню науково-технічного прогресу. Відсутність ринку, штучне стримування приватного підприємництва, централізація державного управління економікою, ірраціональна податкова політика вдало сполучалися з часом конституційованою монополією на

владу однієї політичної партії, усевладдям бюрократії за відсутності парламентської демократії. Хоча ще в 60 – 70-ті рр. в ряді країн Східної Європи було проведено економічні реформи, вони мали непослідовний характер та не супроводжувалися скільки-небудь істотними змінами політичних структур.

Процеси відновлення на Сході континенту, що супроводжуються створенням широкої європейської інтеграційної зони, мають самий серйозний господарський вихід. Продуктивні сили регіону, не стримувані ні ідеологічними, ні національно-державними перешкодами, здобувають зовсім іншу якість і динаміку. Сполучення радикальних економічних реформ із закордонними інвестиціями може привести до перетворення Східної Європи на дієздатний і привабливий сектор світової економіки. Її реінтеграція у світове, насамперед європейське, господарство істотно змінить виробничі, технологічні й інвестиційні параметри Європи. Істотно підвищиться конкурентоспроможність продукції, помітно виросте науковий і технологічний потенціал Європи. Принципово важливо, що найвищі національні промислово-економічні стандарти і способи організації виробництва в результаті вільної конкуренції будуть безперешкодно затверджуватися в якості коштовних для всієї Європи еталонів.

Мабуть, найбільше складним і важкопрогнозованим елементом нової європейської структури є країни СНД, у тому числі й Україна. Процеси, що тут відбуваються, мають дуже складний і суперечливий характер.

Прийняті на законодавчому рівні акти, що регулюють базові економічні принципи життєдіяльності суспільства, є безумовним кроком уперед, порівняно з минулим. Але вони все-таки недосконалі. Їхній аналіз переконує в тому, що, будучи породженням відомого компромісу між консервативними і радикальними колами, вони не здатні створити “критичну масу”, необхідну для докорінного перетворення суспільства.

У результаті ж економічні стимули й механізми, що довели свою ефективність в індустріально розвинених країнах, включаючи власність на землю, ринок праці, свободу підприємництва з правом наймання робочої сили, низькі ставки податків, вільне ціноутворення і скасування заходів, що регламентують економічну ефективність, опинилися за рамками нинішньої економічної реформи. Усе вищесказане повною мірою стосується України, тож, стоїть питання про створення спеціальних, перехідних механізмів включення нашої держави в економічне господарство Європи, пошук оптимальних варіантів міжнародного співробітництва на взаємовигідних умовах.

Створення спеціальних перехідних механізмів інтеграції України у світове господарство вимагає серйозного державного регулювання цих процесів на всіх рівнях організації економіки. Зокрема, це стосується й

регіональної економіки, управління якою в даний час утруднено не в меншому ступені, ніж і на макрорівні. В умовах, коли ще не склався ринковий механізм регулювання, адекватний високорозвиненій економіці, необхідні перехідні форми інституціональних структур, здатних забезпечити економічні взаємозв'язки між господарськими суб'єктами різного рівня розвитку і різних форм власності. Побудова інституціональних структур, що забезпечують інтеграційні процеси в економіці, повинна здійснюватися як знизу нагору, починаючи з регіонального рівня до рівня національної економіки, так і навпаки. Тобто процеси повинні йти зустрічно, взаєморозвиваючися та взаємодоповнюючи одне одного. Повна й негайна адаптація економіки України (як і інших країн перехідної економіки) у світове господарство неможлива. Тому одним зі шляхів вирішення даної проблеми є виділення пріоритетів економічного розвитку як на державному, так і на регіональному рівні. З урахуванням виділення пріоритетів розвитку економіки України здійснюється побудова моделей. Аналіз моделей розвитку розвинутих ринкових і перехідних економік в останні роки дозволяє деякі з них адаптувати до умов України. Наприклад, це може бути модель, метою побудови якої є задоволення потреби в короткостроковому, середньостроковому і довгостроковому аналізі, включаючи взаємодію між світовою економікою й економікою України. Побудова цієї моделі можлива також і для рівня регіонів. Використання даної моделі надасть можливість ефективно управляти економікою в умовах зовнішнього середовища, що змінюється, а також враховувати і прогнозувати дії різних чинників кон'юнктури.

**О.Ф. МЕЛЬНИКОВ**

## **ПРОФЕСІЙНА ПІДГОТОВКА ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ**

Комплексна програма підготовки державних службовців, яка затверджена Указом Президента України № 1212/2000 від 09.10.2000 р., у низці проблем, що потребують вирішення, зазначає наступне:

– визнання професійного навчання як обов'язкової невід'ємної складової професійної діяльності державних службовців та осіб з кадрового резерву, роботи з персоналом та розвиток гарантованих державою умов для такого навчання;

– формування змісту професійного навчання та організація навчального процесу відповідно до потреб економічного і соціального розвитку держави на основі впровадження сучасних наукових досліджень та широ-

кого використання вітчизняного й іноземного досвіду у сфері державного управління та державної служби.

Зміст навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації державних службовців має бути спрямований на оновлення та поглиблення соціально-гуманітарних, політичних, правових, економічних, управлінських та спеціальних фахових знань та вмінь, включаючи вивчення вітчизняного та іноземного досвіду державного управління та державної служби, фахового досвіду, необхідного для осіб, які обіймають посади певної категорії державних службовців. Навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації державних службовців є основною формою підвищення кваліфікації.

При розробленні нормативної складової професійної програми підвищення кваліфікації державних службовців (ПППК) було використано розроблену за рекомендаціями Голодержслужби, ПППК, Харківського філіалу Української Академії державного управління при Президентові України (схвалено та погоджено рішенням секції Науково-методичної ради ГУДС від 16.12.98 р.), а також створену (як здається, на базі вищенаведеної) на замовлення ГУДС за сприяння Проекту TACIS професійну програму авторів О.І. Глобіна та С.Д. Дудки (Інститут підвищення кваліфікації керівних працівників і спеціалістів харчової та переробної промисловості).

За основу визначення переліку й змісту навчальних модулів нормативної частини ПППК було взято розроблені Міністерством праці України і Голодержслужбою професійно-кваліфікаційні характеристики посад державних службовців (ПКХ). Результат аналізу розділів “Завдання, обов’язки та повноваження”, “Має право” та “Повинен знати” після цілеспрямованої систематизації було використано для розробки змісту підвищення кваліфікації.

Характерною особливістю ПКХ є те, що конкретні функції держслужбовців “приховані” під переліком обов’язків, повноважень і завдань. У даному випадку, така форма подання інформації є виправданою з точки зору призначення, змісту та стилю документа. Однак для формулювання навчальних цілей та визначення змісту навчання необхідно вичленити та розмежувати поняття “завдання” і “функція”.

Розглядаючи державне управління як систему та застосовуючи системний підхід до його дослідження, під завданням будемо розуміти виражені в узагальненому вигляді вимоги до однієї з кінцевих цілей предмета діяльності суб’єкта управління певного ієрархічного рівня.

У застосуванні до предмета діяльності державного службовця, функція – це управлінська або виконавська операція, яка є складовою адміністративної діяльності й спрямована на об’єкт управління для забезпечення виконання суб’єктом певного завдання. Відповідно до класифікації функ-

цій, прийнятої більшістю фахівців із менеджменту, суть запропонованого визначення *функції* говорить про те, що вона є спеціалізованою.

З іншого боку, співвідношення завдання й функції у запропонованому контексті можна розглядати як мету та засіб для її досягнення, тобто *функція* відносно завдання має підрядний статус.

Термін “обов’язок”, який також позначений в ПКХ, розглядається нами як різновид функції (або групи функцій), реалізація якої відповідає повноваженням державного службовця, проте є, на відміну від функції, не так загальною, як обов’язковою умовою для його діяльності.

Наприклад, начальник Головного управління (ГУ) місцевої держадміністрації згідно зі своєю професійно-кваліфікаційною характеристикою має виконувати наступне завдання: керівництво розробкою проектів програм (розділів програм), аналітичних матеріалів, балансових розрахунків, планових показників, комплексів заходів, пропозицій, прогнозів розвитку сфери управління на відповідній території тощо. За своїм значенням ця проблема цілком відповідає рівню Головного управління і є однією з кінцевих цілей його діяльності. Адже лише начальник ГУ має об’єктивну можливість виконати зведення даних, наданих підлеглими управлінськими структурами, і лише він має необхідні повноваження для розроблення й подання проектів програм керівництву. Таким чином, визначені дії цілком відповідають категорії завдання.

У ході розв’язання цього завдання начальник ГУ виконує низки спеціалізованих функцій, насамперед визначає й формулює завдання підрозділам, підпорядкованим ГУ, стимулює та контролює їх роботу щодо розроблення пропозицій до програм розвитку регіону, відповідних балансів, необхідних для управління розвитком території регіону, проектів державних, галузевих і регіональних програм тощо (наведено з ПКХ начальника ГУ).

Начальник управління, підпорядкованого ГУ, розробляє проект регіональної програми розвитку відповідної галузі (сфери), її інфраструктури, матеріального забезпечення та ін., що є однією з кінцевих цілей, яку відведено цьому підрозділу, визначається його ієрархічним статусом і фіксується документально в Положенні про управління. Отже, є завданням розробка проектів регіональних програм для управління, підпорядкованого ГУ.

Таким чином, одна й та сама проблема одночасно може виступати як завдання і як функція. Завдання нижчого рівня управління можуть трактуватись як певні спеціалізовані функції суб’єкта управління вищого ієрархічного рівня. Слід також зауважити, що поряд із спеціалізованими функціями на кожному управлінському щаблі застосовується “стандартний” набір загальних функцій менеджменту – планування, організація, координація, мотивація, контроль тощо.

Оскільки, як нами встановлено, спеціалізована функція є категорією, підрядною відносно до завдання, при визначенні предмета діяльності ор-

гану влади та (чи) посадовій особі цілком достатньо було б обмежитись окресленням лише завдань. Проте, на наш погляд, виправданою є практика, коли завдання й функції визначаються поруч в одному розділі нормативного документа (ПКХ, Положення про центральні та регіональні органи влади). Це є доцільним принаймні з двох причин:

– завдання може бути надто глобальним, таким, що стосується кількох суб'єктів управління одного рівня, тому закріплення конкретних функцій за кожним із них у межах цього завдання дозволяє уникнути дублювання повноважень і взаємного переадресування (передоручення) функцій;

– конкретизація завдань із допомогою зазначення функцій полегшує сприйняття і забезпечує адекватне розуміння суб'єктом своїх повноважень.

На підставі проведеного розмежування завдань і функцій у програмі було здійснено розробку змісту навчання державних службовців та оформлено "Каталог узагальнених завдань та функцій державних службовців V – VII категорій", де визначено 8 головних напрямів завдань, які постають перед державними службовцями відповідного рівня, а також 47 основних функцій.

*В.М. ШУР*

## **ПЕРЕДУМОВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВИВЧЕННЯ ІНОЗЕМНОЇ МОВИ ДЕРЖАВНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ**

Управління аудиторною роботою становить системне явище, котре забезпечує єдність діяльнісного і процесуального аспектів навчання як цілісного об'єкта вивчення й об'єкта конструювання.

Із психології відомо, що будь-яка цілеспрямована діяльність людини є системою, що складається з трьох функціонально взаємозалежних компонентів: орієнтаційного, виконавчого і контрольного (контрольно-корегувального). Перший компонент виявляє характеристики дій для досягнення мети, що визначає успішність діяльності. Другий – це спосіб виконання діяльності, третій компонент виконує функцію зворотного зв'язку.

Аудиторній роботі як системі притаманні стійкі зв'язки між компонентами і досить чітка структура, що забезпечує її відносну самостійність і виживаність. З кібернетичної точки зору вона є системою управління. У ній є наявним керівний орган (викладач) та об'єкт управління (слухач чи слухачі), або, точніше, їхня пізнавальна діяльність.

Кібернетична сутність системи аудиторної роботи як системи управління є однією з важливих передумов удосконалювання методики керу-

вання нею, оскільки теорія управління є застосовною до вивчення систем будь-якої природи, здатних сприймати, зберігати і опрацьовувати інформацію та використовувати її для управління, отже, процес навчання студентів спрямований на змінювання того, кого навчають, тобто об'єкта управління, що породжує необхідність оптимізації управління його розумовою діяльністю.

Управління процесом навчання має кілька рівнів: а) макрорівень, що охоплює навчальну програму в цілому. Регуляція, здійснювана на цьому рівні, є спрямованою на корекцію характеру завдань, їхньої кількості, швидкості подання; б) мікрорівень, що розгортається в межах вирішення окремого завдання, усередині виконуваної діяльності (дії).

У цьому зв'язку відзначається, що оптимальність навчання залежить, насамперед, від знання загальних і окремих закономірностей психічної діяльності тих, хто навчається. Їхній підхід до навчання як діяльності означає, що у процесі навчання постає завдання формувати певні види діяльності, передусім, пізнавальної, а не абстрактних функцій пам'яті, мислення, уваги.

Можливості управління в аудиторній роботі розумовою діяльністю тих, хто навчається, зумовлено факторами прижиттєвого формування основних вищих психологічних функцій і властивостей [2] та існуванням психічного не лише як процесу відображення, але і як діяльності, у ході й у результаті якої воно відбувається [3].

Іншими словами, слухач як об'єкт управління має бути особистістю активною, тобто об'єкт-суб'єктом.

Активність суб'єкта (слухача), що виявляється в дії, породжує необхідні умови для управління, тому що останнє має сенс у тому разі, коли є реальна можливість здійснити якісь зміни, прийти до накреслених перетворень.

А така можливість у аудиторній роботі існує, оскільки аналіз психічних особливостей слухачів, переконливо проведений Б.Г. Ананьєвим, свідчить про те, що віковий період 18 – 25 років є оптимумом інтелектуальних і логічних здібностей, а також сенсорних функцій людини [1]. Це теж є важливою передумовою удосконалювання управління аудиторною роботою слухачів.

У низці досліджень, присвячених питанням організації управління навчанням іноземній мові, здійснюється синтез теорії управління й теорії навчання, а потім основні принципи цих теорій екстраполюються на процес навчання. У цих роботах підкреслюється необхідність урахування закономірностей психології процесу навчання, суб'єктивних здібностей тих, хто навчається, до сприйняття і відтворення навчального матеріалу, їхніх емоційних особливостей, темпераменту й зацікавленості.



Таким чином, очевидно, що наявні теоретичні передумови удосконалення управління аудиторною роботою в навчанні іноземних мов, котрі містяться в працях з кібернетики, педагогіки, психології та методики навчання іноземних мов.

#### Література:

1. *Ананьев Б.Г.* К психологии студенческого возраста // *Современные психолого-педагогические проблемы.* – Л., 1974 – С. 3 – 15.
2. *Леонтьев А.К.* Проблемы развития психики. – 4-е изд. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1981. – 584 с.
3. *Рубинштейн С.Л.* Основы общей психологии. – 2-е изд. – М.: Учпедгиз, 1946. – 704 с.

**Д.І. ДЗВІНЧУК, А.В. МАЗАК**

### **ПЕРЕБУДОВА ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ**

Розбудова демократичної держави в Україні передбачає одночасне формування основних інституцій громадянського суспільства та відпрацювання механізмів їх взаємодії як одна з одною, так і з органами державної влади. Розглядаючи громадянське суспільство в контексті його впливу на формування державної політики, треба мати на увазі що воно є сферою взаємодії вільних особистостей [8, с. 113], їх самоорганізації на основі добровільних асоціацій, де переважають громадянські цінності. Громадянське суспільство має бути захищеним законами від прямого втручання в його функціонування з боку держави і одночасно взаємодіяти з нею.

Самим своїм існуванням громадянське суспільство вільних свідомих громадян заперечує недемократичні режими. Таким чином, органи влади повинні враховувати зростання ролі громадянського суспільства і вносити відповідні корективи у свою діяльність з метою подальшого удосконалення внутрішньої політики, механізм реалізації якої безпосередньо взаємодіє із складовими громадянського суспільства [5, с. 37 – 38].

Освіта є чинником соціальних перетворень, а можливості її впливу на розвиток суспільства є значними. Побудувати громадянське суспільство можна лише за умови переорієнтації освіти на цінності демократії, що виступає в якості соціального замовлення з боку населення та добровільних громадських організацій і рухів, основна мета яких полягає у якнайповнішому задоволенні прагнень і запитів вільних індивідів [7, с. 20]. Оскільки освіта безпосередньо впливає на економічне, політичне і соціа-

льне життя суспільства, закладає потенційні підвалини його дальшого поступу, нагальною потребою є удосконалення управління її структурами [6, с. 184], у першу чергу, органами державного управління обласного та районного (міського) рівнів. Адже саме вони мають найбільше можливостей для ефективної взаємодії на місцях з громадськими організаціями, партіями, об'єднаннями, окремими громадянами у процесі удосконалення навчально-виховного процесу. Врахування потреб і запитів громадян щодо надання освітніх послуг має здійснюватися шляхом прийняття конкретних управлінських рішень, що не виходять за межі компетенції того чи іншого органу управління освітою і, одночасно, ґрунтуються на чинній нормативно-правовій базі та регіональних традиціях освіти.

Зміни у функціонуванні органів управління потребують конструктивного вдосконалення трьох основних аспектів: технології, алгоритмів діяльності та відносин у освітній галузі.

Під технологією управління розуміється поєднання можливостей наявних умов для провадження освітньої діяльності (матеріальна база, технічні засоби навчання, методичне та навчальне забезпечення) і організаційних форм роботи (планування, аналіз, прийняття рішень, організація виконання) [9]. Важливим є те, що у громадянському суспільстві держава, її органи управління та суспільні інститути (громадські організації, партії, релігійні конфесії, профспілки тощо) виступають партнерами. Діяльність обласних управлінь освіти і науки, районних та міських відділів освіти має спрямовуватися на якомога ширше залучення інтелектуального та фінансового потенціалу інститутів громадянського суспільства до удосконалення навчально-виховного процесу, де органи управління освітою виступають у ролі координаторів співпраці, здійснюють експертну оцінку та прогнозування очікуваних результатів, залучають до освітнього процесу неурядові організації. Правове підґрунтя такої діяльності забезпечує чинна нормативна база: закони України "Про освіту", "Про загальну середню освіту", положення про різні типи навчальних закладів, положення про управління освіти і науки обласної державної адміністрації, положення про районний (міський) відділ освіти) [1 – 4].

Удосконалення технології управління потребує ефективного використання усіх наявних механізмів (організаційних, адміністративних, правових, економічних), що уможливило повною мірою забезпечити реалізацію освітньої політики на принципах: відкритості (сприйняття цінностей, вироблених людством, інтеграція у світовий освітній простір), безперервності (визнання освіти як перманентного процесу, що триває протягом усього людського життя), доступності (рівність громадян у отриманні освітніх послуг належної якості).

Зміст алгоритмів складають методи і прийоми управління освітою. Ключовими тут є цілісність бачення перспектив розвитку освіти на рівні

регіону, постійний аналіз ситуації та корегування планів з урахуванням запитів і потреб населення та громадських інституцій. Особливого значення набуває робота з управлінськими кадрами. Керівники закладів освіти, їх заступники мають бути не тільки компетентними професійними управлінцями, готовими до утвердження демократичних перетворень, співпраці з громадськістю, вміти ефективно поєднувати адміністративні та колегіальні, демократичні методи управління навчально-виховним процесом, вирізняти й використовувати позитивні можливості інституцій громадянського суспільства [6, с. 185].

Зміни технологій та алгоритмів управлінської діяльності зумовлюють формування нової системи відносин між учасниками навчально-виховного процесу: керівниками, педагогічними та інженерно-технічними працівниками закладів освіти, учнями, студентами та їх батьками, громадськими організаціями і установами управлінської діяльності.

Потребує подолання стереотип окремих керівників стосовно того, що населення – це дві групи людей: ті, хто керує і приймає рішення, і ті, хто визнає рішення і виконує їх. Відносини між інститутами держави і громадянського суспільства мають будуватися на основі партнерства, поваги до альтернативної думки, враховувати психологічні принципи суспільних взаємин.

Система управління освітою повинна бути здатною до самовдосконалення. Це особливо важливо під впливом економічних чинників – кризового становища в державі, і, як наслідок, фінансування освітніх потреб за залишковим принципом.

Державне управління реформуванням освітньої системи передбачає чітке визначення основних завдань і напрямків оновлення змісту освіти на таких засадах: опори на вікові особливості сприйняття, формування активної життєвої позиції, конструктивно-критичного мислення молоді, доступності навчального матеріалу, для більшості учнів, науковості, використання новітніх досягнень педагогічної науки та ін.

Кардинальне оновлення змісту освіти є чи не найскладнішим завданням сучасного державного управління галуззю і має здійснюватися шляхом збільшення навчального часу на предмети суспільно-гуманітарного циклу.

Важливим чинником оновлення змісту освіти в процесі становлення громадянського суспільства виступає громадянська освіта населення, головна мета якої – створення умов виховання людини демократичного суспільства. Визначальною характеристикою такої людини є громадянськість, прагнення до вдосконалення суспільства відповідно до демократичних норм і цінностей, усвідомлення власної ролі в житті суспільства й держави.

Прикладом громадянської освіти можна вважати курс "Ми – громадяни України" [10] для старшокласників загальноосвітніх навчальних закладів (серед розробників якого був і співавтор цієї статті), який за рішенням Міністерства освіти і науки України проходить апробацію в усіх областях України. Розроблений в рамках Трансатлантичної програми ЄС – США щодо підтримки громадянського суспільства в Україні проект "Освіта для демократії в Україні" має сприяти розвитку громадянської свідомості молоді людини [10, с. 21].

Запровадження громадянської освіти в школах є першим кроком у формуванні не просто особистості, яка володіє певною сумою знань і умінь, а, у першу чергу, громадянина, який бере активну участь у житті громади на основі принципів народовладдя і справедливості [11, с. 45].

Оскільки навчально-виховний процес є об'єктом державного управління, вплив на нього з боку місцевих органів влади має відображати як запити громадянського суспільства, так і пріоритети державної політики у розбудові демократичної держави. У більшості випадків ці цілі є спільними, і тому одним із першочергових завдань органів державного управління є їх досягнення.

#### Література:

1. Закон України "Про освіту". У редакції Закону України № 100/96-ВР від 23.03.96, зі змінами, внесеними законами № 608/96-ВР від 17.12.96 та № 178-XIV від 14.10.98.

2. Закон України "Про загальну середню освіту" // Офіційний вісник України. – 1999. – № 48.

3. Типове положення про Головне управління освіти і науки Київської міської державної адміністрації, управління освіти і науки обласної, Севастопольської міської державної адміністрації / Затв. Постановою Кабінету Міністрів України № 1326 від 28.08.2000.

4. Типове положення про відділ освіти районної, районної у містах Києві та Севастополі державної адміністрації / Затв. Постановою Кабінету Міністрів України № 347 від 11.03.99.

5. Князєв В., Бакаєв Ю. Громадянське суспільство в контексті реалій сучасної України // Формування громадянського суспільства в Україні: стан, проблеми, перспективи: Зб. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – С. 26 – 38.

6. Крисюк С., Луговий В., Майборода В. Удосконалення управління освітою в умовах формування громадянського суспільства // Там само. С. 181 – 211.

7. Колодій А. Історична еволюція громадянського суспільства та уявлень про нього (формування ідеалу) // Ї: Незалежний культурологічний часопис. – 2001. – № 21. – С. 7 – 33.

8. Коляса О. Групи інтересу в системі "держава – громадянське суспільство" // Там само. – С. 112 – 115.

9. *Луговий В.* Управління освітою: Навч. посібник. – К.: Вид-во УАДУ, 1997.

10. Ми – громадяни України: Метод. посібник із громадянської освіти / За ред. О. Пометун. – К., 2001.

11. An International Framework for Education in Democracy. – Calabasas, CA, 2001.

*О.В. ОЛЬШАНСЬКИЙ*

## РЕФОРМУВАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА МІСТА

Одним з пріоритетних напрямків соціально-економічного розвитку міста є утримання житла: технічний стан державного (комунального) фонду вимагає ремонту та реконструкції, значні площі віднесено до категорії вітхого та аварійного житла, фактичні обсяги ремонтних робіт у житловому фонді щорічно зменшуються. Структура житлового фонду міста Сєверодонецьк за формами власності з початку 1999-х рр. змінилася, але зовсім не поліпшилася якість самого житла, а також умов проживання в ньому людей.

У ході приватизації житла виникає низка проблемних питань: порядок взаємовідносин двох або більшої кількості власників житлових та нежитлових приміщень багатоквартирних будинків; організація утримання та ремонту такого житла; демонополізація сфери обслуговування й реструктуризація житлового фонду. Крім того, присутні технічні недоліки, які є наслідком того, що внутрішньобудинкові інженерні системи (гарячого та холодного водопостачання, теплопостачання, каналізації) у своїй більшості потребують вже капітального ремонту і заміни. Відшкодування комунальними підприємствами експлуатаційних витрат організаціям, які обслуговують, за транзит до споживача теплоносія, питної води, відведення каналізаційних стоків по внутрішньобудинкових системах здійснюється за тарифами, які не можуть покрити фактичних витрат, необхідних для підтримання їх у працездатному стані. На жаль, у житлово-експлуатаційних управліннях практично відсутні стимули щодо поліпшення якості життя людей шляхом покращення утримання та обслуговування їх житла, відсутня конкуренція між такими організаціями; мешканці не мають можливості вільного вибору підприємства з обслуговування й ремонту свого житла.

Проведений аналіз дозволив виявити такі причини необхідності реформування управління та обслуговування житлового фонду: незадоволе-

ність населення якістю обслуговування житла; неефективна витратна система обслуговування житла та надання комунальних послуг; скорочення бюджетного фінансування; погіршення стану житлового фонду, інженерних комунікацій і територій житлових масивів; недостатня підтримка з боку держави; монополне становище підприємств сфери житлово-комунальних послуг; споживацьке ставлення мешканців до утримання житла.

Можна визначити наступні напрями реформування житлово-комунального господарства міста та умов його фінансування:

1. Демоніполізація обслуговування міського житлового фонду і формування ринкових відносин: створення служб замовника на житлові та комунальні послуги для реального розвитку ринкових відносин та конкуренції шляхом реорганізації структури комунального господарства і підприємства з ремонту та експлуатації житлового фонду, переходу на трирівневу систему управління житлово-комунальним господарством міста (перший рівень – власник житлового фонду та інших об'єктів нерухомості, другий – замовник житлово-комунальних послуг; третій – підрядні організації, які забезпечують надання житлово-комунальних послуг); організація об'єднань власників багатоквартирних будинків.

2. Формування системи договірних відносин з надання житлово-комунальних послуг певних кількості, якості та вартості.

3. Регулювання діяльності природних монополій на постачання комунальних послуг (здійснення контролю за процесом формування тарифів).

4. Розроблення механізму зовнішнього аудиту діяльності підприємств житлово-комунального господарства у сфері ціноутворення на відповідні послуги.

5. Впровадження заходів програми енергопостачання з урахуванням поетапного оснащення об'єктів житлового фонду та соціально-культурного і побутового призначення приладами обміну, контролю витрачання енергоресурсів.

6. Перехід на нову систему оплати житла і комунальних послуг (введення плати на наймання міського житла, включення в структуру оплати населенням житлових послуг нагромаджень на капітальний ремонт житлового фонду, розроблення міських стандартів послуг житлово-комунального господарства, здійснення поетапного переходу на стовідсоткову оплату населенням житлово-комунальних послуг з урахуванням місцевих стандартів та фактичного рівня життя). Встановлення рівня оплати житлово-комунальних послуг залежно від їхньої якості та ступеня благоустрою житла.

7. Вдосконалення механізму надання житлових субсидій громадянам з урахуванням соціального становища кожної сім'ї, державних соціальних гарантій та можливостей бюджету.

Реалізація програми реформування житлово-комунального господарства міста може здійснюватися в 2 етапи протягом 4 – 5 років.

На першому етапі необхідно, перш за все, розробити нормативно-правову базу реформування (форми договорів, платіжних документів, калькуляції собівартості послуг, рішення міської ради та Фонду комунального майна та ін.); провести структурні перетворення у житлово-комунальному господарстві міста, розмежувати функції служб замовника і підрядника; переглянути ставки оплати житла; здійснити заходи щодо монополізації діяльності організацій житлово-комунального господарства та ін.

На другому етапі передбачається завершення перевodu житлово-комунального господарства на роботу в беззбитковому режимі функціонування, переходу на нову систему оплати житла і комунальних послуг, масове встановлення внутрішньоквартирних лічильників та регуляторів споживання води, газу, тепла; створення товариств власників житла; впровадження механізму залучення кредитних коштів для розвитку міської комунальної структури з використанням різних джерел інвестування.

Як уже зазначалося, наявний житловий фонд міста значною мірою застарілий, тому міська влада приділятиме підвищену увагу забезпеченню його безаварійного функціонування. Для цього передбачається зміцнення матеріально-технічної бази житлово-комунального господарства з метою забезпечення вчасних капітальних і поточних ремонтів будинків та комунікацій, а також ліфтового господарства.

Для підвищення ефективності функціонування житлового фонду в місті набуде поширення практика створення нової форми управління будинками – об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (кондомініумів), розвиток якої дозволить жителям самим вирішувати питання організації комунально-побутового забезпечення.

***І.В. ОМЕЛЬЧЕНКО***

## **РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ У ФОРМУВАННІ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

У сучасній економіці фінанси й управління ними належать до найскладніших економічних категорій, на базі яких формуються поняття економічних відносин між усіма суб'єктами господарювання.

При визначенні фінансів більшість науковців звертає увагу на грошові потоки як рух коштів від одного суб'єкта до іншого.

З огляду на те, що в названих операціях беруть участь різні учасники суспільної діяльності, то і відносини, які між ними при цьому виникають, є суспільними. Водночас на поверхні економічних явищ фінанси виявляють себе як грошові відносини між різними учасниками господарювання. Таким чином, у суті фінансів віддзеркалюється не вся сукупність економічних відносин, а лише грошові відносини або такі операції, які можна оцінити у вартісних вимірниках.

Структура фінансових відносин досить різноманітна і має у своєму складі загальнодержавні, галузеві, відомчі, корпоративні, колективні, групові, регіональні, місцеві та особисті інтереси. До цього переліку слід додати ще й міжнародні, міждержавні, глобальні. У зв'язку з цим слід висловити думку про те, що фінансові відносини можуть виявлятися в різних формах, відбиваючи характер і особливості задоволення суспільних інтересів.

Проте фінансові ресурси не ототожнюють усієї суми грошових коштів. Поряд із фінансовими ресурсами грошові кошти включають кредитні ресурси, грошові доходи населення й обігові кошти підприємств.

У наведених визначеннях основний наголос зроблено на місці створення ресурсів та їх належності до суб'єкта фінансових відносин. Водночас належно не досліджується такий момент, як джерело їх створення і цільове призначення.

Тобто ресурси можна умовно класифікувати за такими ознаками: місцем створення, джерелами формування, формою власності, методами акумулювання, сферою обслуговування, рівнем управління та напрямками використання.

Таким чином, види фінансових ресурсів – це ті форми, яких набувають валовий внутрішній продукт і частина національного багатства, проходячи фінансовий розподіл.

Безпосередньо держава розпоряджається не всіма фінансовими ресурсами. В її розпорядженні знаходяться ресурси бюджетної системи, різних централізованих і децентралізованих фондів, а також державних фінансових інституцій. Однак через фінансову політику вона впливає на всі елементи фінансової системи суспільства.

Після державних фінансових ресурсів другими за важливістю і величиною є фінансові ресурси підприємницьких структур усіх форм власності. Вони забезпечують регулювання розподільчих відносин на рівні мікроекономіки та становлять 40 – 60 % фінансових ресурсів держави.

Як державні фінансові ресурси, так і ресурси підприємницьких структур відіграють важливу роль у економічному житті держави.

Необхідність існування державних фінансових ресурсів зумовлено тим, що за будь-якого типу економічних відносин основним призначенням



держави є забезпечення коштами тих потреб, які не можуть бути вирішені через ринковий механізм, тобто через попит і пропозицію, а також особисто кожним громадянином з об'єктивних причин.

Інструментом реалізації державної політики в будь-якій країні, у першу чергу, є державний бюджет. Через бюджет держава зосереджує фінансові ресурси на важливих ділянках економічного й соціального розвитку. Централізація коштів у державному бюджеті надає можливість маневрувати ними, проводити економічну і фінансову політику.

Світовий досвід також переконує, що з розвитком ринкових відносин роль держави в розподільчих процесах має зростати, і бюджет є найдосконалішим засобом для здійснення державою цієї функції.

У більшості розвинутих країн світу через бюджет перерозподіляється від 30 до 50 % валового внутрішнього продукту.

Роль ресурсів, які знаходяться в розпорядженні підприємницьких структур, полягає в тому, що вони надають можливість оцінити рівень фінансового забезпечення розвитку цих структур за рахунок власних коштів, з обсягом цих ресурсів пов'язується модернізація й розширення виробництва, розвиток науки, збільшення ВВП і національного багатства, а відтак – від забезпеченості ними матеріального виробництва залежить рівень життя і умови праці громадян держави.

В умовах, коли держава зацікавлена в розширенні фінансових можливостей підприємницьких структур для підвищення ефективності їх діяльності, вона має моральне право регулювати використання коштів цими структурами таким чином, щоб вони спрямовувалися на пріоритетні напрямки розвитку, визначені самою державою.

У цілому забезпеченість держави фінансовими ресурсами має суттєве значення для її економічної безпеки, проблеми якої в сучасному світі набувають виключного значення.

Це пов'язано, по-перше, з прагненням кожної держави реалізувати та захистити насамперед власні національні інтереси при інтеграційних процесах, що відбуваються у світі. По-друге, обмеженість природних ресурсів та різний ступінь забезпеченості ними окремих країн містять потенційну загрозу посилення економічної та політичної боротьби за користування цими ресурсами. По-третє, спостерігається тенденція до переходу від конкуренції на світовому ринку окремих товаровиробників до конкуренції національних економік.

Забезпечення економічної безпеки України – складова загальнополітичного курсу держави, основними орієнтирами якого є побудова ефективної соціально спрямованої ринкової економіки, забезпечення її сталого розвитку, досягнення високих стандартів життя українського народу, інтеграція в європейську та світову спільноту на засадах рівноправного партнерства.

На даному етапі історичного розвитку України об'єктивно існують реальні внутрішні та зовнішні загрози її економічній безпеці, врахування та попередження яких повинне бути найважливішим елементом державної економічної політики.

Підсумовуючи викладене, зауважимо, що згідно з кінцевим призначенням фінансових ресурсів щодо забезпечення розширеного відтворення й задоволення суспільних інтересів та потреб, кожен громадянин і держава в цілому надзвичайно зацікавлені в їх ефективному використанні. Отже, об'єктивно виникає потреба в управлінні фінансовими ресурсами і ключовим напрямком адміністративної реформи є створення системи державного регулювання економікою України. У першу чергу це стосується створення ефективної системи управління фінансами країни. А з іншого боку, саме фінанси мають стати потужним інструментом державного управління.

*О.М. ПІСЛЕТІНА*

### **ПРОБЛЕМИ ВПЛИВУ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК ТЕРИТОРІЙ**

Ситуація, яка сьогодні склалася в економічному розвитку України, свідчить про те, що централізація в управлінні державою та її економікою безперспективна. Без децентралізації функцій у регулюванні розвитку економіки неможливо забезпечити налагодження взаємозв'язків, узгодження територіальних інтересів із загальнодержавними.

У межах регіону, територій, органи місцевого самоврядування повинні акумулювати виробничі та економічні можливості низки підприємств для вирішення територіальних проблем, виступаючи при цьому не лише як адміністративні органи, а й як економічні партнери. У зв'язку з тим, що компетенцію кожного адміністративно-територіального утворення чітко не визначено, не забезпечується реальне самоврядування на всіх рівнях ієрархічної системи управління господарством держави.

У процесі утвердження України як суверенної держави проблеми регіоналізації країни, регіональних підходів, регіональної політики – соціальної, економічної, демографічної, екологічної – набувають дедалі більшої ваги і потребують відповідного осмислення й конструктивного розроблення.

Основний тягар у реалізації соціально-економічної політики сьогодні змістився в регіони. Тут вирішується проблема життєзабезпечення населення, регіональні органи управління передусім відповідальні перед населенням і центром за становище в регіоні. У цьому і полягає значення де-

централізації управління – передати значну частину прав і відповідну частку відповідальності на місця.

У цих умовах особливо актуальним є регіональний рівень управління соціально-економічним розвитком. Йдеться про якісно новий аспект управління господарством і соціально-демографічним розвитком територій та політику органів місцевого самоврядування як складової частини цього рівня. Регіональний підхід повинен радикально змінити традиційну вертикальну схему державного управління на горизонтально-вертикальну або на горизонтальну. На заміну жорсткій управлінській підпорядкованості урядовому центру повинна прийти оптимальна господарська взаємодія регіонів у межах єдиної загальнодержавної соціально-економічної політики.

Проблема управління економікою регіону повинна розглядатися в межах концепції місцевого самоврядування, яка не повинна зводитися лише до пошуку оптимальних форм і методів взаємодії державних, регіональних і муніципальних органів. Важливим моментом організації самоврядування є визначення функцій самих територіальних органів різних рівнів, виходячи з цілей і завдань розвитку.

Основні зусилля щодо вирішення проблем розвитку територій необхідно перенести в регіони та перейти від всевладдя центру до активної регіональної політики та активної позиції місцевого самоврядування.

З економічної точки зору управління господарським комплексом не потрібно обмежувати лише організацією взаємодії видів власності різного рівня. Головним напрямком роботи і критерієм ефективності має стати підвищення задоволення соціально-економічних потреб населення, що мешкає на даній території, на основі комплексного розвитку регіону.

Аналіз сьогоденної діяльності органів місцевого самоврядування України щодо економічного розвитку територій більше свідчить про політику оперативного управління, яке є безперспективним.

Стратегія піднесення окремих територій, суб'єктів господарської діяльності сприймається як така, що визначає темпи економічного зростання всієї держави. Тому головним у політиці органів місцевого самоврядування має стати застосування засобів стратегічного планування економічного розвитку. За таких умов актуальним буде з'ясувати, якими повинні бути вплив органів місцевого самоврядування на розвиток суб'єктів господарської діяльності та механізми взаємодії органів місцевого самоврядування з підприємствами різних форм власності.

Старі організаційно-правові форми і механізми такої взаємодії не відповідають сучасним вимогам, а нові ще не набули розвинутої форми. Тому, розглядаючи питання щодо політики сприяння з боку органів місцевого самоврядування соціально-економічному розвитку територій, вирішення гострих соціально-економічних проблем та досягнення економічного зростання регіонів, держави, можна зазначити:

– аналіз проблем, що гальмують процеси ринкових перетворень, наводити на висновок, що, крім того, що всі вони пов'язані з кризовим станом економіки, з боку органів місцевого самоврядування має місце безучасність, нерозуміння урядових рішень і завдань та рішень, яких вимагають сучасні умови;

– реалізація стратегії соціально-економічного розвитку проголошеної в нашій державі на 2000 – 2004 рр., потребує обов'язкової реформи управління. Політика економічного зростання може стати результативною лише за умови істотного посилення дієздатності органів виконавчої влади, й особливо місцевого самоврядування. Для цього також необхідне утвердження відповідної нормативно-правової бази, підготовка кадрів, здатних працювати в нових умовах, активне формування ринкового світогляду населення;

– основними важелями реалізації державної стратегії для органів місцевого самоврядування в майбутньому стануть створення нових робочих місць, зміцнення позицій середнього класу та визначення шляхів і методів активізації промислового та науково-технічного потенціалу. Лише ефективне функціонування основної виробничої ланки може забезпечити реальне самоврядування і самофінансування;

– головним у політиці органів місцевого самоврядування має стати застосування засобів стратегічного планування соціально-економічного розвитку територій, упровадження організаційно-правових норм та механізмів, що відповідатимуть сучасним ринковим вимогам;

– висвітлені проблеми взаємодії органів місцевого самоврядування з підприємствами різних форм власності, загальні пріоритети повинні бути конкретизовані та стати основою для складання програм реформування й розвитку відповідних територій.

**В.В. ПОЛІЩУК**

## **ЗДІЙСНЕННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ**

Фінансовий контроль об'єктивно необхідний у будь-якому товаристві, де існують товарно-грошові відносини. Його роль велика й у товаристві, у якому переважає державна власність, керована за адміністративно-командними методами, але в демократичному товаристві з ринковими формами господарювання вона багаторазово зростає. Це зумовлено низкою причин.

Насамперед, ринкова економіка висуває на перше місце досягнення високої ефективності господарської діяльності. У зв'язку з цим зростає

значення контролю над процесами формування, цілості, раціонального й ефективного використання фінансових і матеріальних ресурсів у всіх ланках економічної системи країни. Проведення контролю сприяє підвищенню якості й ефективності фінансово-господарського управління.

Обов'язковою умовою ефективного функціонування характерної для ринкової економіки системи вільного багатокладного господарювання є дотримання прав, зобов'язань і відповідальності всіх учасників господарської діяльності. Досягнення цього можливе лише на основі принципів верховенства закону. Тому в ринкових умовах фінансова система держави приводиться в дію й управляється переважно за допомогою норм фінансового права – сукупності правових норм, що регулюють суспільні відносини, що укладаються в процесі фінансової діяльності держави та її суб'єктів. Законність і стабільність особливо важливі в таких галузях, як установлення податків та інших платежів у бюджет, регулювання іншої бюджетної діяльності держави. Часта зміна законодавства, використання державою волюнтаристичних методів управління викликають недовіру інвесторів та інших учасників ринку, затримку в реалізації довгострокових програм. У остаточному рахунку це негативно позначається на розвитку ринкової економіки, призводить до зростання тіньового сектора. Оскільки неухильне дотримання органами державної влади, юридичними і фізичними особами норм фінансового права досягається, у першу чергу, за допомогою фінансового контролю, то це також збільшує його значення.

Застосування фінансового контролю дозволяє забезпечити стабільність функціонування фінансово-господарської системи, надати певні гарантії для залучення в економіку приватних інвестицій і особистих коштів громадян.

Фінансовий контроль на місцевому рівні виконує такі основні завдання:

- перевірка своєчасності й повноти утворення фондів бюджетних коштів;
- виявлення резервів зростання фінансових ресурсів;
- перевірка цілості, ефективності і цільового використання коштів місцевих бюджетів;
- забезпечення повернення незаконно використаних коштів і надходження прибутків від їхнього використання в бюджети і позабюджетні фонди;
- контроль за проходженням коштів місцевих бюджетів у сфері грошового обігу;
- експертиза проекту місцевого бюджету і контроль за виконанням прийнятої постанови про бюджет;
- фінансова експертиза проектів нормативних правових актів органів місцевої державної влади, що передбачають витрати місцевих бюджетів або впливають на формування й використання фондів цих коштів;

– надання органам державної влади інформації про результати проведеного контролю;

– підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації спеціалістів у галузі державного фінансового контролю.

Об'єктами державного фінансового контролю є грошові відносини, що виникають у зв'язку з формуванням фінансових ресурсів у розпорядженні держави (і її організацій) і використанням цих коштів на задоволення потреб держави і всього товариства.

Фінансовому контролю на місцевому рівні підлягають:

– органи виконавчої влади (у тому числі їхні апарати);  
– бюджетні підприємства й організації, а також підприємства, установи й організації за участю держави;

– підприємства, організації, установи, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів або одержують державні субсидії;

– державні бюджетні й позабюджетні фонди;  
– органи місцевого самоврядування, підприємства й організації незалежно від видів і форм власності, а також фізичні особи, якщо вони одержують, перераховують, використовують державні кошти або управляють ними, мають надані законодавством або органами державної влади податкові, митні або інші пільги та переваги;

– суспільні об'єднання, недержавні фонди й інші недержавні некомерційні організації в частині, пов'язаній з одержанням, перерахуванням, використанням державних коштів або управлінням ними, а також у частині наданих законодавством або органами державної влади податкових, митних і інших пільг і переваг;

– підприємницькі структури і фізичні особи в частині сплати податків і здійснення діяльності, регульованої державою.

Державний фінансовий контроль реалізується за допомогою утвореної державою системи органів державного фінансового контролю. Ця система являє собою елемент загальної структури контрольних органів держави і, водночас, виступає як найважливіша частина того фінансового механізму, за допомогою якого держава реалізує свою фінансову політику.

Варто підкреслити, що в суспільстві, побудованому на демократичних принципах, і особливо на принципі поділу влади, діяльність державного фінансового контролю охоплює не лише потреби органів виконавчої влади у фінансовому контролі, але й потреби контролю суспільства за діяльністю самої виконавчої влади, насамперед у матеріально-фінансовій сфері.

**КАДРОВИЙ ПОТЕНЦІАЛ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ:  
ПРОБЛЕМИ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ  
ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

Завжди визначальна роль у вирішенні практичних завдань, що постають перед державою, належить кадрам – підготовленому складу працівників різних сфер і напрямів життєдіяльності суспільства.

Через суто суб'єктивні причини в 1991 – 1994 рр. держава втратила контроль над керівними кадрами, розгубила більшість позитивного, що залишилося від старої системи роботи з кадрами, втратила значну частину кадрового потенціалу. Також було зруйновано цілісну систему навчання кадрів.

Зараз у органах влади, безумовно, залишилося ще чимало кваліфікованих працівників, однак це, в основному, люди старшого віку. Сьогодні в керівному складі, особливо на місцевому рівні, прошарок працівників віком до 30 років, а також жінок-керівників залишається невисоким. Більш того, на досить високі посади потрапляють випадкові з точки зору їх професійних і морально-етичних якостей люди.

Гостра потреба у висококваліфікованих фахівцях нової генерації, які мають прийти до органів управління всіх рівнів, необхідність формування національної еліти в усіх без винятку сферах вимагають посилення ролі навчальних структур системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців у формування кадрового потенціалу. Велику роль у цьому мають відігравати обласні Центри підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств, установ і організацій.

Основним завданням центрів визначено підвищення кваліфікації службовців місцевих органів виконавчої влади, місцевого самоврядування і керівників підприємств, надання методично-консультативної та програмно-методичної допомоги суб'єктам, які здійснюють підвищення кваліфікації.

На даному етапі органам виконавчої влади й місцевого самоврядування особливу увагу потрібно приділяти:

- створенню дієвого механізму формування контингенту претендентів на роботу в органах державної влади і місцевого самоврядування,
- формуванню банку даних перспективних працівників і осіб, які зареєстровані до кадрового резерву;
- отриманню об'єктивних статистичних даних про чисельність і якісні характеристики державних службовців, а також керівників державних підприємств, установ і організацій;

– приведення професійної компетентності державних службовців у відповідність до світових стандартів, розвиток їх творчого потенціалу у прийнятті сучасних управлінських рішень.

Саме обласні центри підвищення кваліфікації державних службовців можуть допомогти у вирішенні вищезгаданих питань. Кожного календарного року в такому центрі підвищують кваліфікацію 700 – 900 державних службовців, які обіймають посади V – VII категорій. У центрах уже сформувалася база даних щодо працівників V – VII категорій органів виконавчої влади та місцевого самоврядування обласного рівня, а також осіб, які зараховані до кадрового резерву на заняття посад V – VII категорій.

Відповідно вдосконалюється організаційно-методична робота центрів, зокрема за такими пріоритетними напрямками:

– формування перспективних і поточних планів-графіків підвищення кваліфікації державних службовців у центрах на основі об'єктивного аналізу потреб у навчанні державних службовців і персоніфікованого контролю за ним керівниками органів виконавчої влади і місцевого самоврядування;

– максимальне врахування в методичному забезпеченні навчання особливостей та специфіки раніше здобутої слухачами освіти;

– активізація підготовки професійних програм підвищення кваліфікації. Таким чином, система роботи з кадрами матиме наступний вигляд:

– пошук претендентів на державну службу;

– формування контингенту претендентів із молоді, яка бажає працювати в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування. Особливу увагу потрібно приділяти випускникам вищих навчальних закладів обласних центрів;

– формування складу та навчання осіб, яких зараховано до кадрового резерву;

– забезпечення навчання в центрах державних службовців у перший рік роботи;

– створення умов для здобування освіти на ступінь магістра.

Ці заходи спрямовано на створення, як узагалі в Україні, так і на місцях, стабільної, професійної державної служби, яка зможе надавати гарантовані державні послуги населенню, користуватиметься його довірою й повагою, зможе формувати ефективну політику щодо суспільного розвитку.

Практика, життя, постійний науковий пошук надають можливість знаходити шляхи розв'язання, проблем, що існують, нових проблем, що виникають.



## РЕГІОНАЛЬНЕ ІНДИКАТИВНЕ ПЛАНУВАННЯ ЯК ЗАСІБ УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІЧНИМИ ПРОЦЕСАМИ

Важливе місце в системі державного регулювання розвитку регіонів належить регіональному плануванню, однією з форм якого є індикативне планування. Воно не стримує ініціативи приватного бізнесу, допомагає визначити напрями розвитку господарського комплексу, інформує зацікавлені сторони про потенційний попит, стан справ у суміжних галузях, стан ринку робочої сили тощо.

Індикативне планування передбачає: підготовку макроекономічних планів-прогнозів, де визначено головні орієнтири, масштаби, пропорції та кінцеві цілі розвитку галузей економіки регіону; формування рішень, які впливають на структуру господарства шляхом розподілу централізованих інвестицій та інших контрольованих державою ресурсів; розміщення державних і регіональних замовлень; розроблення програм припинення функціонування неефективних галузей і виробництв; врегулювання соціальних проблем. Індикативний план є основою для прийняття відповідних рішень, які в подальшому реалізують згідно з чинним законодавством.

Крім того, план конкретизує напрями, масштаби, темпи, пропорції розвитку науково-технічного потенціалу та визначає інноваційні пріоритети держави з огляду на головні положення Концепції науково-технічного та інноваційного розвитку України.

Індикативний план повинен узгоджувати пріоритети розвитку науки і технологій із сучасними і перспективними загальнонаціональними цілями розвитку країни з урахуванням світових тенденцій, ресурсних можливостей, соціальних та культурних традицій України.

Індикативний план економічного і соціального розвитку регіону складається з двох частин: концептуальної системи та системи показників. План розробляється на основі Державної концепції науково-технічного розвитку України.

Проміжні цілі науково-технічного розвитку передбачають наступне:

– підвищення рівня конкурентоспроможності виробництва шляхом використання сучасних технологій, поліпшення використання робочої сили та підвищення її кваліфікації;

– залучення капіталовкладень у реконструкцію, оновлення і створення інфраструктури виробництва за допомогою податкових пільг, зміни норм амортизації, введення пільгових інноваційних кредитів, розширення системи гарантій;

– стимулювання потреб виробництва в інноваційній діяльності, державну підтримку фундаментальних досліджень та розробок ринкової орієнтації, сприяння розвитку малого бізнесу;

– захист ринку шляхом забезпечення державних замовлень, використання системи непрямих заходів захисту споживачів;

– сприяння розвитку експорту, використання експортного потенціалу як головного регулятора національного платіжного балансу з метою урівноваження експорту та імпорту, забезпечення в стратегічному плані випереджувального зростання експорту наукомісткої продукції;

– поглиблення інтеграції в загальноєвропейський науково-технологічний простір, розширення в національних інтересах співробітництва із закордонними країнами на двосторонній основі.

Програма економічного і соціального розвитку регіону повинна відображати, насамперед, науково-технічні та інноваційні пріоритети регіону, з огляду на прогнозування стратегії науково-технічної та інноваційної політики, їхнє моделювання та вибір пріоритетних напрямів розвитку науки і технологій.

Програма передбачає відповідні структурні зміни в економіці регіону, державний вплив на науково-технічний розвиток у країні, розвиток національної науково-технічної системи, розрахунок показників впливу науково-технічного прогресу на соціально-економічний розвиток.

У процесі формування індикативного плану регіону прогнозують низку економічних показників. Для цього використовують систему методів, зокрема таких:

– метод екстраполяцій, за допомогою якого на перспективу поширюється тенденція розвитку економіки в минулому;

– метод статистичних залежностей, на підставі якого плановий чи прогнозований показник визначають як залежну змінну величину від незалежних чинників, що її формують;

– методи виробничих функцій, що описують статистичну залежність результатів виробництва від витрат живої та уречевленої праці з урахуванням впливу на них науково-технічного прогресу;

– експертний метод, за яким інформаційний масив даних для прогнозу формують шляхом заповнення експертами таблиць і анкет, що відображають ставлення експертів до можливостей розвитку того чи іншого напрямку науково-технічного прогресу;

– аналогові та пошукові методи, які передбачають, насамперед, використання досвіду інших країн у галузі розвитку найефективніших напрямів науково-технічних розробок;

– методи оптимального моделювання, за допомогою яких вирішують завдання пошуку максимально можливого рівня прогнозного показника за наявності певних соціально-економічних обмежень для його досягнення в прогнозованому періоді.

Для сучасного перехідного періоду формування ринкових відносин з нестабільною економікою найраціональнішим є метод аналогових пошу-

ків та техніко-економічних розрахунків з урахуванням факторів формування економічних показників. Під час складання індикативних планів розробляють такі показники та табличні матеріали:

1. Перелік головних інноваційних пріоритетів, що характерні для регіону, кількість, питома вага у загальному обсязі;

2. Приріст або питома вага ВВП за рахунок інвестиційних пріоритетів регіону, %;

3. Приріст продуктивності праці завдяки використанню інноваційних пріоритетів регіону, грн/тис. працівників, %;

4. Зниження собівартості продукції регіону за рахунок НТП та використання інноваційних пріоритетів;

5. Додаткова кількість робочих місць у господарстві регіону, що виникає внаслідок структурних змін у регіоні, кількість місць;

6. Кількість робочої сили, яка вивільняється в регіоні внаслідок інтенсифікації інноваційних пріоритетів регіону, осіб;

7. Очікуваний економічний ефект від використання певних інноваційних пріоритетів регіону, млн грн/рік.

Законом про місцеве самоврядування передбачено, що на рівні сіл, селищ, міст також розробляють індикативні плани, які зветься програмами економічного, соціального й культурного розвитку села, селища, міста.

Отже, реалізація стабілізаційних заходів, поетапний перехід до ринкових відносин потребують впровадження економічних та правових механізмів регулювання економіки регіону. Ці механізми, як свідчить досвід розвинених країн, передбачають централізоване державне та регіональне планування, прогнозування та програмування економічних процесів. Комбінація цих елементів, взаємоузгодженість між ними визначають особливості управління на регіональному рівні.

*Г.В. УТРОБІН, М.М. КСЕНОФОНТОВ*

## **МОДЕЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ КРИЗОВИМИ СИТУАЦІЯМИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ**

Досвід управління міським господарством свідчить про важливість оперативної оцінки та вирішення всіх проблем, що виникають у процесі роботи. Шахтарське місто потребує ретельної уваги до розвитку вугільної промисловості та до можливих виробничих і непередбачених ситуацій, що можуть виникнути в дійсності. Тому реалізація ефективних управлінських рішень на місцевому рівні потребує участі багатьох спеціалістів та має ґрунтуватися на значному обсязі інформації з певних проблем.

Спілкування з колегами та різними спеціалістами, вивчення проблеми вдосконалення процесу прийняття управлінських рішень показує перспективність моделювання окремих реальних ситуацій, що можуть виникнути на будь-якому виробничому об'єкті міста, та декілька варіантів їх розв'язання. Внаслідок вугільної спеціалізації розвитку території та певної ймовірності виникнення кризових ситуацій у цій галузі виробництва природно приділяти більше уваги саме їй. Відносно цього виникає питання про програмне та технічне забезпечення моделювання виробничих та кризових ситуацій. У поточних умовах питання технічного забезпечення не відрізняється гостротою, оскільки місцеві органи влади вже мають персональні комп'ютери різних модифікацій. Залежно від складності потенційних проблем навіть комп'ютери класів 386, 486 спростять процес прийняття рішень та зроблять його значно оперативнішим, порівняно з ручним управлінням. Але більшим рівнем надійності, оперативності обробки інформації та зручності в роботі відрізняються комп'ютери класів Pentium I, II та III.

Процес моделювання складається з наступного:

- 1) створення бази даних;
- 2) алгоритм обробки інформації;
- 3) узгодження отриманого рішення на місцевості.

Реалізацію першого блока можна здійснити в середовищі MS DOS або Windows. У середовищі MS DOS можна використовувати стандартні програми створення баз даних, що більш відповідає установам із початковими модифікаціями комп'ютерів. Але при наявності комп'ютерів класу Pentium більш зручним буде створення бази даних у середовищі Windows. Для моделювання вирішення даної проблеми використовується програма Excel, але зручністю також відрізняється використання програми управління базами даних Access. Інформацію обробляють за допомогою алгоритму розв'язання транспортної задачі.

Початковим кроком у опрацюванні моделювання кризових ситуацій стало моделювання ліквідації надзвичайних ситуацій на шахтах у плані раціонального використання технічного гірничо-рятувального оснащення. Крім окремих підрозділів, на кожній шахті існують підрозділи міського (м. Красnodон) та обласного (м. Луганськ) підпорядкування.

Базою даних із зазначеної проблеми є інформація:

– щодо кількості персоналу та транспортних засобів у окремих підрозділах підприємств та в міському та обласному підпорядкуванні;

– стану доріг між вугільними підприємствами регіону та можливої швидкості руху по них спеціального транспорту (машин гірничо-рятувальних частин, пожежних та швидкої допомоги тощо). Похідною від цієї інформації буде інформація щодо часу переміщення спеціальної техніки між окремими пунктами;

– економічної оперативної оцінки витрат з відшкодування наслідків надзвичайної ситуації.

Економічний блок вважається не менш важливим за попередні. Ринкова трансформація економіки України потребує виваженого ставлення до коштів. Тому місцеві органи влади, як ніхто, зацікавлені, поряд із нейтралізацією причин та наслідків кризової ситуації, оцінювати обсяг коштів, потрібний для її нормалізації. Це пов'язано із необхідністю маневрування ресурсами гірничо-рятувальних підрозділів.

У випадку характеристики надзвичайної ситуації як локальної потрібна оцінка відстані найбільш наближених до цієї шахти вугільних підприємств та задіяння їх технічних ресурсів, потрібних для нормалізації ситуації.

Таким чином, попереднє моделювання управління кризовими ситуаціями на місцевому рівні допоможе:

– попередньому реальному уявленню складності ситуації та оцінці можливостей вугільного підприємства чи регіону у її вирішенні (у тому числі фінансових можливості);

– оперативному прийняттю управлінських рішень залежно від гостроти кризової ситуації;

– раціональному використанню матеріально-технічних ресурсів регіону в плані стабілізації ситуації та відшкодування збитків.

### **О.І. ЩЕРБАКОВ**

## **ФІНАНСОВА БЕЗПЕКА ДЕРЖАВИ ТА ВІДШКОДУВАННЯ ЗБИТКІВ ЯК СКЛАДОВА ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ**

Наявність дійової системи контролю за використанням державних фінансових ресурсів має доповнюватися такою ж системою відповідальності і покарання за порушення, виявлені в здійсненні цього процесу.

У свою чергу, механізм відповідальності повинен стимулювати певний рівень лояльності до держави, оскільки це стосується її власних коштів, і суб'єкт, що порушує порядок їх використання, має не лише усвідомлювати, що зазіхання на державні кошти небезпечне, бо він особисто відповідає за це, але й бути свідомим щодо правомірності і невідворотності певного економічного утиску з боку держави у вигляді штрафних фінансових санкцій, що робили б самий процес зазіхання на державні кошти економічно не вигідним. Тобто, держава має економічно захищатися. Це є цілком слушним у ринковій економіці, де заходи економічного, непримусового впливу повинні важити не менше заходів адміністративних і силових.

Увага до бюджетної безпеки держави зумовлюється значенням повноцінного бюджету для забезпечення нормальної життєдіяльності будь-якої

країни. Існує декілька основних складових, що зумовлюють бюджетну безпеку держави, визнані сучасною економічною думкою. По-перше, це чинна в країні бюджетна система як сукупність різних взаємопов'язаних і взаємозалежних видів бюджетів. По-друге, це правова база, ретельність розроблення і процедура розгляду та затвердження бюджету. По-третє, це необхідний обсяг бюджетних резервів, тобто фондів фінансових ресурсів, що утворюються в Державному бюджеті для безперервного фінансування накреслених заходів і забезпечення нових невідкладних витрат. І нарешті, бюджетна безпека повинна підтримуватися досконалою системою бюджетного обліку, тобто бухгалтерського обліку виконання бюджету і кошторисів витрат бюджетних установ.

Погоджуючись у цілому з таким переліком, слід врахувати, однак, що будь-яка система безпеки не буде достатньо повною без механізму і методів впливу на порушників бюджетної безпеки держави і, особливо, відшкодування збитків, ними спричинених. Тому доречним буде доповнення переліку складових бюджетної безпеки, у додаток до вже наявних заходів відповідальності, заходами економічного впливу на порушників державної фінансової дисципліни та відшкодування завданих державі збитків.

Незаконні витрати й інші порушення, пов'язані з використанням бюджетних коштів, зазіхають на суверенні права держави. Оскільки лише державі, органам її законодавчої та виконавчої влади, а також владним органам місцевого самоврядування належить прерогатива у використанні державних фінансових ресурсів, зокрема й бюджетних, визначенні напрямків їх витрачання, обсягів і умов цього процесу.

Впливаючи на нормативно визначений порядок, незаконні витрати тягнуть за собою порушення конституційних засад, згідно з якими виключно на законодавчій основі визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків. Одночасно з порушенням цієї конституційної норми, закріпленої ст.95 Конституції України, порушуються законодавчі засади, що регламентують використання бюджетних коштів на здійснення витрат за тими чи іншими напрямками.

Тобто фактично відбувається порушення бюджетних прав усіх ланок влади і управління, які реалізувались на відповідних етапах формування й використання фінансових ресурсів, оскільки загалом бюджетні права можна визначити як сукупність юридичних норм, що визначають і регламентують, як сам бюджетний устрій, так і склад доходів і видатків бюджетів, регулюють права органів державної влади й управління зі складання, затвердження й виконання бюджету.

Деформується і сам бюджетний процес, оскільки всі його етапи взаємопов'язано. Існують, як відомо, наступні складові або етапи бюджетного

процесу: складання проекту, розгляд, затвердження, виконання, складання, розгляд і затвердження звіту про виконання бюджету.

Можна вважати очевидним, що порушення в такій його ключовій ланці, як виконання бюджету, перекреслюють усі надбання, виважену копітку роботу, що супроводжувала попередні ланки проходження бюджету і унеможливають складання об'єктивного, відповідного звіту про його виконання.

Особливо болісним є вплив незаконних витрат на бюджетний процес за умов дефіциту бюджету. Це пояснюється обмеженістю ресурсів, додатковою складністю в пошуку їх необхідних обсягів і раціональному, економічному розподілі цих ресурсів для здійснення найпріоритетніших витрат. Незаконні ж витрати накладають додаткові обмеження на без того недостатні обсяги фінансових коштів.

Але й цим не обмежується негативний вплив незаконних витрат на суспільні процеси щодо розподілу і перерозподілу коштів держави.

Ще одна грань проблеми незаконних витрат фінансових ресурсів держави, що потребує висвітлення, – це питання відпливу державних коштів у тіньову економіку або наповнення тіньової економіки за рахунок таких коштів.

Справедливим і доречним є застереження авторів, які досліджують цю проблему, стосовно того, що тіньова економіка в Україні набула такого розвитку і розповсюдження, що – спільно із загальною криміналізацією суспільства – почала загрожувати і економічній, і національній безпеці держави. Вона суттєво впливає на всі сфери економічної діяльності, на політичне й суспільне життя в Україні і динамічно розвивається протягом останніх років.

Зазначена грань проблеми також вимагає розроблення і запровадження нових, у тому числі економічних, важлив впливу на стримування порушень у сфері використання фінансових ресурсів і, головне, відшкодування спричинених ними збитків.

**РЕКОМЕНДАЦІЇ**  
**НАУКОВО-ПРАКТИЧНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ**  
**“ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ РЕГІОНАЛЬНОГО**  
**УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ”**  
(29 листопада 2001 р.)

Науково-практична конференція “Формування механізму регіонального управління в Україні” дозволила обмінятися науковими ідеями та практичним досвідом у галузі реформування регіонального управління представникам органів місцевого самоврядування і державних адміністрацій Луганської, Сумської, Полтавської і Харківської областей; викладачам, аспірантам, докторантам, здобувачам наукових ступенів та слухачам Української Академії державного управління при Президентові України; викладачам та науковцям вузів, що входять до Науково-методичного об’єднання зі спеціальності “Державне управління”; науковцям провідних вищих навчальних закладів та науково-дослідних установ з багатьох регіонів України (Київської, Луганської, Сумської, Полтавської, Харківської, Чернігівської, Кіровоградської, Закарпатської областей та Автономної Республіки Крим).

Робота конференції здійснювалась за наступними напрямками:

1. Сучасний стан та перспективи перетворення регіонального управління в Україні.
2. Розробка та реалізація регіональної політики в окремих сферах життєдіяльності населення в умовах конкурентного середовища.
3. Трансформація форм та методів діяльності органів регіонального управління.

Учасники конференції відзначають, що процес державотворення, який нині здійснюється в Україні, має декілька важливих складових. Однією з них можна вважати регіональний фактор, адже становлення та утвердження України як самостійної держави є неможливим без забезпечення її територіальної єдності, узгодження загальнодержавних інтересів та інтересів окремих регіонів. Зростання ролі території, перенесення на місця відповідальності за вирішення соціально-економічних питань стає сьогодні тенденцією світового розвитку.

У нашій країні сучасний регіональний розвиток пов’язаний з реалізацією адміністративної реформи державного управління, його деконцентрацією, а також децентралізацією, і це не є виключною особливістю України. Дані Світового банку свідчать про те, що понад 75 країн світу достатньо активно проводять адміністративне реформування водночас зі зміна-



ми у регіональному управлінні та місцевому самоврядуванні в напрямку усталення горизонтальних зв'язків (у протилежність до жорсткої вертикальної ієрархії).

Однак процеси регіоналізації в Україні знаходяться ще в початковій стадії, на якій має відбутися вибір типу регіонального розвитку, найбільш прийняттого для країни. Це потребує формування державної регіональної політики, Концепція якої затверджена Указом Президента України в травні 2001 р., перебудови системи регіонального управління.

У результаті широкого обговорення проблем формування механізму регіонального управління на пленарному засіданні та роботи в секціях учасники конференції прийняли наступні рекомендації:

1. Проведене дослідження теоретичних основ регіонального управління дозволяє визначити пріоритетні, на наш погляд, напрямки його перетворення.

По-перше, необхідне формування правової бази регіонального управління (внесення відповідних змін до чинних законодавчих та нормативних актів та прийняття пакету нових).

По-друге, треба реформувати організаційну систему регіонального управління (наявність та структура органів регіонального управління, їх убудованість у систему державного управління, функції, розмежування повноважень між рівнями управління та ін.).

По-третє, процес реформування повинен проходити відповідно до концепції розвитку конкретного регіону. Тому, перш за все, необхідно визначити мету, завдання та стратегічні можливості сучасного регіонального розвитку.

По-четверте, розробка і впровадження дієвих механізмів оптимізації економічної бази регіону:

- формування регіональної власності або (та) поліпшення системи управління державною власністю в регіоні;
- формування мережі закладів у соціальній сфері, а також розробка стандартів соціальних послуг населенню та критеріїв оцінки їх якості;
- вдосконалення структури та механізму функціонування регіонального ринку праці.

По-п'яте, впровадження нових підходів до інформатизації діяльності органів регіонального управління на основі сучасних інформаційних технологій і методів прийняття управлінських рішень.

По-шосте, поступове впровадження на регіональному рівні контролінгу як інтегрованої системи управління.

2. Потрібна реальна, а не на словах децентралізація управління в державі – передача відповідних функцій та їх ресурсного забезпечення від держави до регіонів і органів самоврядування. Вона повинна супроводжуватись наступними кроками.

**Перший крок.** Потрібно не на словах, а на ділі здійснити значне скорочення урядового апарату і апарату адміністрації областей і районів. Урядовий апарат, як і апарат інших державних структур, значно був би зменшений уведенням на місцях незалежних інспекторів (без адміністративного апарату), що наділені правом звернення до суду, тобто використання інструменту контролю діяльності регіональних органів влади та управління в дотриманні законів України.

**Другий крок.** Усунення від функцій управління на всіх рівнях державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які займаються політичною діяльністю, без загальної професійної культури. Це є однією з причин загострення конфліктів, а не розв'язання суперечностей між гілками виконавчої та представницької влади, корумпованості, а також незадоволення з боку широких верств населення.

**Третій крок.** Організаційний механізм регіонального управління не може сьогодні ефективно функціонувати в інтересах держави з причин нездатності значної частини кадрів регіонального рівня надати можливість населенню відчутти подолання кризових явищ у соціально-економічній сфері. Це вимагає ротації та рекрутації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на всіх рівнях – у центрі й на місцях.

**Четвертий крок.** Потрібно знайти шляхи реального забезпечення органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами, обмеження діяльності місцевих державних адміністрацій контрольними функціями і функціями посередництва між органами місцевого самоврядування та виконавчою владою і Президентом України.

3. Основним завданням державної регіональної політики має стати поліпшення соціально-економічного стану в країні та, відповідно, зростання життєвого рівня населення на основі:

- розвитку місцевої демократії, підвищення самостійності й відповідальності територіальних громад та їх асоціацій у вирішенні питань власного соціально-економічного й культурного розвитку та регіонів у цілому;

- забезпечення реального впливу територіальних громад та їхніх об'єднань на процес формування й здійснення загальнодержавної політики;

- повнішого та ефективнішого використання економічного та інтелектуального потенціалу територіальних громад і регіонів;

- оптимізації управління на всіх територіальних рівнях на засадах субсидіарності та забезпечення його ефективності шляхом законодавчого розподілу повноважень між місцевими органами влади та управління адміністративно-територіальними одиницями;

- активного залучення громадян до безпосередньої участі в управлінні як загальнодержавними, так і місцевими та регіональними справами;

– запровадження єдиних загальнодержавних мінімальних соціальних стандартів та дійових механізмів соціального захисту населення незалежно від економічних можливостей територіальних громад і регіонів.

4. Цілеспрямований розвиток регіону в умовах становлення ринкових відносин можливий тільки на засадах детального обґрунтування стратегії територіального розвитку, що надає можливість не тільки оцінити стартові передумови й похідні умови розвитку регіону, але й накреслити основні напрями його соціально-економічного зростання на перспективу, вибрати методи державного і ринкового регулювання, які б увели в дію мотиваційний механізм і привели б, зрештою, до зміцнення фінансової бази регіону.

5. Для формування науково обґрунтованого і соціально орієнтованого механізму регіонального управління необхідне впровадження наступних заходів зі стабілізації соціальної політики в регіоні:

а) систематизація соціально-економічних показників та створення регіонального реєстру населення;

б) розробка місцевих соціальних адресних програм з диференційованим підходом до розмірів сімейної допомоги;

в) проведення політики “активних заходів” розвитку трудових ресурсів і підвищення рівня зайнятості:

– заохочення дрібного і сімейного підприємництва на максимально сприятливих умовах фінансової допомоги;

– забезпечення регіональної географічної мобільності населення шляхом надання субсидій і кредитів на сімейний переїзд із районів з надлишком робочої сили в райони, де є вакантні місця, з гарантією поліпшення житлових і матеріальних умов життя;

– організація громадських робіт, у основному для молоді, на будівництві житла, доріг, у сфері обслуговування на термін до 6 місяців з гарантованим заробітком в межах 50 – 100 % середньої заробітної плати за даною професією;

– спеціальне технічне обладнання робочих місць на підприємствах для інвалідів і виплата винагороди власникам підприємств за прийом інвалідів на роботу і частково на їх заробітну плату;

г) створення особливого режиму заохочення підприємств аграрного сектора економіки, зокрема дрібного бізнесу, одноосібних фермерських господарств, який полягає у звільнення від мита й інших зборів сільгоспмашин, обладнання, сировини і компонентів, необхідних для організації виробництва; надання на певний термін пільг відносно сплати місцевих податків і зборів; надання пільгових кредитів; оренда приміщень, транспорту за пільговими тарифами.

6. У площині регіональної політики переплітаються різноманітні сфери взаємовпливу. Тому, на нашу думку, визначення оптимальних шляхів

розвитку української нації, її консолідації, збереження територіальної цілісності й політичної незалежності, розвиток регіонів як повноцінних культурних та соціально-економічних центрів, потребують врахування регіональної специфіки на державному рівні. І навпаки, регіональні та місцеві рівні управління, враховуючи інтереси мешканців своїх регіонів та, у свою чергу, не вступаючи у протиріччя з інтересами держави, мають сприяти повноцінному розвитку духовно-культурного життя національностей, утвердженню в міжетнічних відносинах атмосфери толерантності, дружби, взаємоповаги до традицій, звичаїв, релігії, мови інших етнічних груп, створювати сприятливі умови для розвитку етнічної самобутності національних меншин, корінних народів.

7. Для забезпечення процесів перетворення регіонального управління кадрами належної кваліфікації пропонується наступне:

7.1. Зміст навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування має бути спрямований на оновлення та поглиблення соціально-гуманітарних, політичних, правових, економічних, управлінських та спеціальних фахових знань та умінь, включаючи вивчення вітчизняного та іноземного досвіду державного управління та державної служби, фахового досвіду, необхідного для осіб, які займають певні посади. Навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування є основною формою підвищення кваліфікації.

7.2. Створити постійно діючу державну комісію зі створення і наступної модернізації критеріїв оцінки рівня освоєння державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування сучасних інформаційних технологій. Комісія повинна взяти на себе питання розробки єдиної програми з вивчення інформаційних технологій (принаймні, виробити єдині підходи до викладання дисципліни і запропонувати необхідний мінімум питань обов'язкових для вивчення), включаючи визначення процедури оцінювання.

Організація іспиту з володіння інформаційними технологіями, його підтвердження через певний проміжок часу.

8. Нагромаджений досвід, сформований на основі дослідження практичної діяльності в галузі організації та управління вищою освітою свідчить, що для регіональної системи вищої освіти прототипом може послугувати модель мультиверситету, розглянута як навчально-виробничий комплекс, що складається з окремих структурних підрозділів, розміщених по всьому регіоні, об'єднаних наступними положеннями:

- використання різних форм власності;
- орієнтація на реалізацію соціального освітнього замовлення, яке формується на основі постійного вивчення як ринку освітніх послуг, так і тенденцій соціального та економічного розвитку регіону;

- наявність єдиного центру маркетингових досліджень;
- рентабельність освітньої діяльності;
- корпоративний характер управління.

9. Перенесення центру ваги управління паливно-енергетичним комплексом (ПЕК) в регіони доцільно здійснювати таким чином, щоб регулювальну роль отримали державні госпрозрахункові концерни, асоціації, компанії, головні функції яких полягатимуть у захисті на державному рівні інтересів регіонів та підприємств на базі розробки та реалізації нових інвестиційних проектів, формуванні та конкурентному розміщенні держзамовлень, пріоритетних цільових програм та прогнозів розвитку території, де розміщені підприємства галузі. Саме на цьому тлі роль держави як регулятора та гаранта стабільності та економічної безпеки ПЕК значно підсилюється в сучасних умовах.

Регіональна політика у сфері ПЕК повинна базуватися на розширенні пошуково-розвідувальних робіт з метою виявлення нових ресурсів палива, підвищенні продуктивності існуючих родовищ, найшвидшої модернізації та переведення на новітні технології усього паливно-енергетичного комплексу, структурній перебудові національної економіки, зниженні енергомісткості усіх видів продукції, розробці та впровадженні ресурсо- та енергоощадних технологій, переорієнтації на закупівлю енергоносіїв не з однієї, а з низки закордонних країн.

10. Для збалансованого забезпечення всіх об'єктів будівництва, які розміщено в Харківській області, будівельними конструкціями і матеріалами з урахуванням нових вимог Державних будівельних норм України необхідні регіональні програми структурної перебудови будівельної галузі. Такі програми необхідно розробляти з урахуванням всіх споживачів та виробників будівельної продукції, вони повинні мати науково-рекомендаційний характер і стати основним документом для розвитку виробничої бази будівництва, важливим елементом сучасного маркетингу в капітальному будівництві.

## ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

- Абрамова І.М. керівник секретаріату Харківської інвестиційної ради, канд. екон. наук, доцент ХДЕУ, м. Харків
- Амосов О.Ю. перший заступник директора ХарРІ УАДУ, д-р екон. наук, проф., м. Харків
- Апалькова М.В. слухач ХарРІ УАДУ, м. Харків
- Бабаєв В.Н. перший заступник Харківського міського голови, канд. техн. наук, м. Харків
- Бабінова О.О. слухач ХарРІ УАДУ, м. Харків
- Багацька Н.М. заступник голови Барвінківської районної ради, Харківська область
- Барахтян Н.В. доцент кафедри підприємницького та міжнародного приватного права НЮРАУ ім. Ярослава Мудрого студентка ХНАДУ, м. Харків
- Банкатова С.О. аспірант ХНУ ім. В.Н. Каразіна, м. Харків
- Бервено О.В. професор НТУ "ХП", д-р іст. наук, м. Харків
- Бесов Л.М. слухач ХарРІ УАДУ, м. Харків
- Біловол Г.П. асистент кафедри вссвітньої історії історичного факультету ЧДПУ ім. Т.Г. Шевченка, м. Чернігів
- Ващенко А.В. президент Харківського обласного благодійного фонду "Суспільство наукової духовності" (ХОБФ "СНД"), м. Харків
- Вершиніна О.М. заступник начальника управління охорони здоров'я Харківської міської ради, м. Харків
- Галацан О.В. ст. викладач Судацького факультету управління й економіки Кримського державного гуманітарного інституту, здобувач кафедри адміністративного менеджменту ХНУ ім. В.Н. Каразіна, м. Ялта
- Галич В.О. завідувач кафедри права та законотворчого процесу, декан заочного факультету ХарРІ УАДУ, канд. юрид. наук, м. Харків
- Глухачов Є.Ф. завідувач кафедри ХНУ ім. В.Н. Каразіна, д-р геогр. наук, проф., м. Харків
- Голиков А.П. доцент кафедри економіки підприємства та менеджменту ХДЕУ, канд. екон. наук, м. Харків
- Гончаров А.Б. ст. викладач кафедри управління персоналом ХДЕУ, канд. екон. наук, м. Харків
- Гончарова С.Ю.

- Гордієнко Л.Ю. доцент кафедри державного управління та менеджменту ХарРІ УАДУ, канд. екон. наук, м. Харків
- Денисенко А.П. Проектно-будівельна фірма АОЗТ "Спецбудмонтаж", м. Харків
- Дегтяр А.О. докторант кафедри економічної політики ХарРІ УАДУ, канд. екон. наук, доц., м. Харків
- Дзвінчук Д.І. завідувач кафедри державного управління Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу, м. Івано-Франківськ
- Дикань В.Л. завідувач кафедри економіки підприємств та організації виробництва ХарДАЗТ, д-р екон. наук, проф., м. Харків
- Димченко В.В. викладач кафедри бухгалтерії та аудиту ХДАМГ, м. Харків
- Димченко О.В. асистент кафедри економіки підприємств міського господарства ХДАМГ, канд. екон. наук, м. Харків
- Довгаль С.В. доцент кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування ХарРІ УАДУ, канд. екон. наук, м. Харків
- Дягілев В.М. слухач ХарРІ УАДУ, м. Харків
- Жадан О.В. доцент кафедри економічної теорії і фінансів ХарРІ УАДУ, кан. екон. наук, м. Харків
- Заболотський О.С. ст. викладач Судацького факультету управління й економіки Кримського державного гуманітарного інституту, заступник декана з науково-методичної роботи, здобувач кафедри економічної кібернетики ХНУ ім. В.Н. Каразіна, м. Ялта
- Загорулькін О.М. декан Судацького факультету управління й економіки Кримського державного гуманітарного інституту, здобувач кафедри економіки та менеджменту Кримського державного гуманітарного інституту, м. Ялта
- Задорожний Г.В. професор ХНУ ім. В.Н. Каразіна, д-р екон. наук, м. Харків
- Зобов М.І. Харківська обласна організація Народно-демократичної партії, м. Харків
- Золотарьов В.Ф. доцент кафедри економічної теорії та фінансів, канд. екон. наук, м. Харків
- Зубрева Н.В. аспірант кафедри прикладної соціології соціологічного факультету ХНУ ім. В.Н. Каразіна, м. Харків
- Кабанець І.А. начальник аналітичного відділу ХТБ, м. Харків
- Кириченко І.В. аспірант кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування ХарРІ УАДУ, м. Харків

- Кисельов Є.Л. доцент кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування ХарPI УАДУ, канд. іст. наук, м. Харків
- Кім Т.І. ХНУ ім. В.Н. Каразіна, м. Харків
- Клименко В.І. доцент кафедри інформаційних систем ХДЕУ, канд. екон. наук, м. Харків
- Константий О.В. мол. науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПНУ, м. Харків
- Корженко В.В. заступник директора ХарPI УАДУ з наукової роботи, д-р філос. наук, доц., м. Харків
- Кравченко Н.М. слухач ХарPI УАДУ, м. Харків
- Кравченко С.Г. головний спеціаліст інспекції Держархбудконтролю Харківської ОДА, магістр державного управління, м. Харків
- Кузнецов А.О. слухач ХарPI УАДУ, м. Харків
- Кулік В.Т. Проектно-будівельна фірма АОЗТ "Спецбудмонтаж", м. Харків
- Леванісов А.Л. заст. начальника Управління спеціалізованих технологічних та допоміжних робіт ВАТ "Харківметробуд", м. Харків
- Лисенко Б.М. слухач ХарPI УАДУ, м. Харків
- Лімонова О.Б. слухач ХарPI УАДУ, м. Харків
- Ломака С.О. аспірант ХНУ ім. В.Н. Каразіна, м. Харків
- Люба О.О. аспірант кафедри політології ХНУ ім. В.Н. Каразіна, м. Харків
- Мазак А.В. заступник декана факультету управління та інформаційної діяльності Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу, м. Івано-Франківськ
- Мамонова В.В. завідувач кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування ХарPI УАДУ, канд. екон. наук, доц., м. Харків
- Мартиненко В.М. докторант кафедри економічної теорії та фінансів ХарPI УАДУ, канд. екон. наук, м. Харків
- Мацедонський С.Л. керівник консалтингової компанії АРГО, канд. техн. наук, доцент НТУ "ХП", м. Харків
- Мельников О.Ф. заступник директора ХарPI УАДУ з короткотермінового підвищення кваліфікації, канд. фіз.-мат. наук, доц., м. Харків
- Миронова Н.С. доцент кафедри державного управління та менеджменту ХарPI УАДУ, канд. екон. наук, м. Харків



- Мищенко В.Я. академік МАН ВШ, завідувач кафедри бізнесу і контролінгу НТУ “ХП”, д-р екон. наук, проф., м. Харків
- Нагорнова С.С. здобувач ХарPI УАДУ, м. Харків
- Надгiрний А.Д. ст. викладач Судацького факультету управління й економіки Кримського державного гуманітарного інституту, заступник декана з навчально-виховної роботи, здобувач кафедри психології та педагогіки, м. Ялта
- Ольшанський О.В. заступник міського голови м. Сєвєродонецька, Луганська область
- Омельченко І.В. перший заступник начальника контрольно-ревізійного управління в Харківській області, м. Харків
- Післєгіна О.М. слухач ХарPI УАДУ, м. Харків
- Поліщук В.В. заступник голови Рахункової палати Верховної Ради АРК, м. Сімферополь
- Прав Ю.Г. заст. директора НДІ регіональної політики ХНУ ім. В.Н. Каразіна, м. Харків
- Резнік О.А. слухач ХарPI УАДУ, м. Харків
- Сердечна О.В. слухач ХарPI УАДУ, м. Харків
- Сидоренко А.І. слухач ХарPI УАДУ, м. Харків
- Скороход Н.М. слухач ХарPI УАДУ, м. Харків
- Соболь Р.Г. аспірант кафедри економічної політики ХарPI УАДУ, м. Харків
- Соловійов О.В. декан факультету “Економіка і менеджмент” ХДАМГ, канд. екон. наук, доц., м. Харків
- Торкатюк В.І. завідувач кафедри економіки будівельного підприємства ХДАМГ, д-р техн. наук, проф., м. Харків
- Торохтій І.А. викладач кафедри інформаційних систем ХДЕУ, м. Харків
- Труш О.О. слухач ХарPI УАДУ, м. Харків
- Тютюнникова С.В. ХНУ ім. В.Н. Каразіна, м. Харків
- Фесенко Н.С. слухач ХарPI УАДУ, м. Харків
- Черепанов В.О. завідувач кафедри державної служби ХарPI УАДУ, канд. філос. наук, доц., м. Харків
- Черленяк І. провідний науковий співробітник Закарпатського філіалу НІСД, канд. фіз.-мат. наук, м. Ужгород
- Шевєрдiна О.В. доцент кафедри підприємницького та міжнародного приватного права НЮРАУ ім. Ярослава Мудрого, канд. екон. наук, м. Харків

- Шур В.М. завідувач кафедри іноземних мов ХарРІ УАДУ,  
канд. пед. наук, доц., м. Харків
- Шутенко Л.М. професор ХДАМГ, канд. техн. наук, м. Харків
- Щербаков О.І. начальник контрольно-ревізійного управління в  
Харківській області, м. Харків
- Янченко Н.В. здобувач ХарДАЗТ, м. Харків

## ЗМІСТ

<b>АКТУАЛЬНІСТЬ ПРОБЛЕМ РЕФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ.....</b>	<b>3</b>
<i>В.І. Зорченко. Посилення ролі регіонального управління в державотворенні.....</i>	3
<i>В.В. Мамонова. Перспективи регіонального управління в Україні.....</i>	5
<i>Г.В. Задорожний, О.В. Бервено. Інтелектономіка як сценарій регіонального розвитку Харківщини.....</i>	10
<i>С.В. Тютюнникова, Т.І. Кім. Основні підходи до скорочення безробіття в регіоні.....</i>	13
<i>І.М. Абрамова, С.Л. Мацедонський. Методи і критерії оцінки інвестиційних рішень на регіональному рівні.....</i>	16
<b>СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПЕРЕТВОРЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ.....</b>	<b>22</b>
<i>А.П. Голиков, Ю.Г. Прав. Сучасний стан і перспективи регіональної політики в Україні.....</i>	22
<i>Н.М. Багацька. Перспективи формування місцевих бюджетів та розвиток міжбюджетних відносин.....</i>	24
<i>Л.М. Бесов. Обґрунтування науково-теоретичних засад організаційного механізму перетворення регіонального управління.....</i>	27
<i>А.В. Ващенко. Принципові засади формування системи органів місцевого управління на Лівобережній Україні в пореформений період.....</i>	31
<i>О.М. Вершиніна, В.Я. Міщенко. Стратегія, цілі та завдання вузівської науки в розвитку інноваційного методу регіонального управління.....</i>	37
<i>Є.Ф. Глухачов. Обґрунтування правових основ реформування механізму регіонального управління в Україні.....</i>	40
<i>А.О. Дегтяр. Удосконалення державного управління соціально-економічним розвитком адміністративного району в період трансформаційної економіки.....</i>	44
<i>В.В. Димченко. Моделювання як підхід до вирішення проблем ефективного використання енергоресурсів на підприємствах міського електротранспорту.....</i>	47
<i>О.С. Заболотський. Оцінка якості функціонування як частина політики регіонального управління.....</i>	50

<i>І.А. Кабанець.</i> Біржа як один з інструментів регіонального управління економікою.....	52
<i>Є.Л. Кисельов.</i> Парадокси здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні.....	55
<i>С.О. Ломака.</i> Діяльність органів регіональної влади й управління в системі антимонопольного регулювання.....	57
<i>В.М. Мартиненко.</i> Внутрішньосистемні суперечності державного управління на регіональному рівні.....	59
<i>О.А. Резнік.</i> Сучасні проблеми місцевого самоврядування в Україні.....	61
<i>В.О. Черепанов.</i> Прогноз політичної ситуації у світлі регіональної політики.....	64
<i>І. Черлеяк.</i> Ефекти порядку та антипорядку при формуванні громадянського суспільства крізь призму теорій соціальних змін.....	66
<i>О.В. Шевердіна, Н.В. Барактян.</i> Правове регулювання ціноутворення в умовах регіону.....	70
<i>В.В. Корженко.</i> Конгруентність моралі та права.....	73
 <b>РОЗРОБКА ТА РЕАЛІЗАЦІЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В ОКРЕМИХ СФЕРАХ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ НАСЕЛЕННЯ В УМОВАХ КОНКУРЕНТНОГО СЕРЕДОВИЩА.....</b>	
<i>М.В. Апалькова.</i> Форми міжрегіонального співробітництва та шляхи їх розвитку в Україні (на прикладі Харківської області).....	79
<i>В.Н. Бабаєв.</i> Оптимізація кадрового забезпечення місцевого самоврядування (на прикладі індустріального мегаполіса).....	82
<i>С.А. Башкатова.</i> Прояви безробіття в умовах формування ринкових відносин: особливості й парадокси (на прикладі Харківської області).....	88
<i>Г.П. Біловол.</i> Реалізація активної політики зайнятості на регіональному ринку праці.....	91
<i>С.Ю. Гончарова, А.Б. Гончаров.</i> Роль соціальної сфери у формуванні механізму регіонального управління.....	95
<i>В.Л. Дикань, Н.В. Янченко.</i> Проблеми моделювання регіонального розвитку промисловості.....	97
<i>О.В. Димченко.</i> Міжбюджетні відносини – важлива складова ефективної регіональної політики.....	99
<i>О.В. Жадан.</i> Теоретичне обґрунтування підходів до створення конкурентного середовища в регіоні.....	102
<i>І.В. Кириченко.</i> Напрями вдосконалення аграрної регіональної політики в Україні.....	104

<i>В.І. Клименко, І.А. Торохтій.</i> Структура і методи оптимізації інвестиційних портфелів на регіональному рівні.....	107
<i>Н.М. Кравченко.</i> Регіональна підтримка малого бізнесу.....	109
<i>С.Г. Кравченко.</i> До реформування складових галузі містобудування.....	113
<i>А.Л. Леванісов.</i> Перспективні моделі взаємодії малого бізнесу з місцевою владою.....	116
<i>О.Б. Лімонова.</i> Розробка та реалізація регіональної політики у сфері державно-церковних відносин у Харківській області.....	119
<i>О.О. Люба.</i> Етнополітичний аспект регіональної політики в Україні.....	121
<i>Н.С. Миронова.</i> Напрями розв'язання суспільних суперечностей на територіальному рівні.....	124
<i>С.С. Назорнова.</i> Регіональний аспект реформування агропромислового комплексу.....	127
<i>А.Д. Надгирний.</i> Регіональна система вищої освіти як засіб розробки і реалізації регіональної освітньої політики.....	129
<i>О.В. Сердечна.</i> Молодіжний політичний рух Луганщини як фактор розвитку регіону.....	133
<i>А.І. Сидоренко.</i> Реформування житлово-комунального господарства.....	137
<i>В.І. Торкатюк, О.В. Соловійов, В.Т. Кулік, А.П. Денисенко.</i> Особливості та реалізація структурної перебудови будівельних підприємств до ринкових відносин.....	139
<i>О.О. Труш.</i> Функціонування аварійно-рятувальних служб (АРС) у середовищі сучасних міст.....	142
<i>Н.С. Фесенко.</i> Планування розвитку культури регіональними органами державного управління.....	147
<i>В.Ф. Золотарьов.</i> Використання гарантів правових засад для розвитку творчих здібностей молодшої людини.....	149
<i>Л.М. Шутенко.</i> Стратегія й тактика формування і реалізації життєвого циклу міського житлового фонду.....	154

<b>ТРАНСФОРМАЦІЯ ФОРМ ТА МЕТОДІВ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ.....</b>	<b>157</b>
<i>О.О. Бабінова.</i> Виконавчі критерії як один із шляхів поліпшення діяльності територіальних органів влади.....	157
<i>М.Т. Вихватенко.</i> Підвищення ролі місцевого самоврядування у боротьбі з бідністю населення.....	161
<i>О.В. Галацян.</i> Створення методичних засад розвитку підприємництва у сфері охорони здоров'я.....	164

<i>В.О. Галич.</i> Управління процесом постіндустріалізації в малих адміністративно-територіальних одиницях.....	167
<i>Л.Ю. Гордієнко.</i> Підходи сучасного менеджменту щодо трансформації форм та методів діяльності органів регіонального управління.....	170
<i>С.В. Довгаль.</i> Формування оптимального складу соціальної інфраструктури регіону на засадах партнерства.....	172
<i>В.М. Дягілев.</i> Формування сучасної структури органів місцевого самоврядування (на прикладі органів соціального захисту населення).....	176
<i>О.М. Загорулькін.</i> Проблеми приватизації й ефективність роботи органів управління малого міста (на прикладі міста Судака АР Крим).....	178
<i>М.І. Зобов.</i> Загальні підходи до реформування системи управління регіоном.....	181
<i>Н.В. Зубрева.</i> Специфіка культурної складової органів регіонального управління.....	183
<i>О.В. Константиї.</i> До питання повноважень місцевих органів виконавчої влади.....	186
<i>А.О. Кузнецов.</i> Органи місцевого самоврядування як специфічна форма представницької влади.....	188
<i>Б.М. Лисенко.</i> Регіоналізм і світові інтеграційні процеси: тенденції та практика реалізації.....	192
<i>О.Ф. Мельников.</i> Професійна підготовка державних службовців на регіональному рівні.....	195
<i>В.М. Шур.</i> Передумови вдосконалення вивчення іноземної мови державними службовцями.....	198
<i>Д.І. Дзвінчук, А.В. Мазак.</i> Перебудова діяльності місцевих органів управління освітою.....	200
<i>О.В. Ольшанський.</i> Реформування житлово-комунального господарства міста.....	204
<i>І.В. Омельченко.</i> Роль державного управління фінансовими ресурсами у формуванні економічної безпеки України.....	206
<i>О.М. Післегіна.</i> Проблеми впливу органів місцевого самоврядування на соціально-економічний розвиток територій.....	209
<i>В.В. Поліщук.</i> Здійснення фінансового контролю на місцевому рівні.....	211
<i>Н.М. Скороход.</i> Кадровий потенціал місцевих органів влади: проблеми підвищення кваліфікації державних службовців. X621.62 214	
<i>Р.Г. Соболев.</i> Регіональне індикативне планування як засіб управління економічними процесами.....	216

<i>Г.В. Утробін, М.М. Ксенофонов. Моделювання управління кризовими ситуаціями на місцевому рівні.....</i>	218
<i>О.І. Щербаков. Фінансова безпека держави та відшкодування збитків як складова фінансового контролю.....</i>	220
<i>X622.032</i>	
<b>РЕКОМЕНДАЦІ НАУКОВО-ПРАКТИЧНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ “ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ” (29 листопада 2001 р.).....</b>	<b>223</b>
<b>ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ.....</b>	<b>229</b>

## ВИМОГИ ДО РУКОПИСІВ, ЩО ПОДАЮТЬСЯ ДО ВИДАВНИЦТВА ХарPI УАДУ "МАГІСТР"

Програмна мета видання: сприяння розвитку галузі науки "Державне управління", обмін досвідом з проблем державного управління та місцевого самоврядування (економічні, правові, політичні, соціологічні, філософські, освітянські, соціальні проблеми).

При підготовці матеріалів для публікації у збірнику редакційна колегія просить дотримуватися таких вимог:

- матеріали мають бути набраними на комп'ютері (редактор WORD for WINDOWS), записаними на дискеті (3,5") та надрукованими у двох при-мірниках на папері формату А4 шрифтом Times New Roman № 14 через 2 міжрядкових інтервали, залишаючи береги: зліва – 3 см, справа – 1,5 см, зверху – 2,5 см, низу – 2 см;

- обсяг статті (із заголовком, списком літератури, таблицями, відомостями про авторів тощо) не повинен перевищувати 10 сторінок за наведеними вище вимогами;

- до статті додається коротка анотація українською мовою (не більше 50 слів), шифр УДК та назва її англійською мовою;

- всі автори мають завізувати матеріал власноручним підписом. У довідці про автора слід указати українською та англійською мовами прізвище, ім'я та по батькові (в називному відмінку), науковий ступінь, вчене звання, місце роботи, посаду (повністю), адресу, телефони, іноземні автори вказують також назву країни;

- у матеріалах обов'язкове посилання на літературні джерела у встановленому порядку;

- матеріали подавати українською мовою;
- матеріали приймаються за наявності рецензії доктора наук за обраним фахом, експертного висновку про можливість опублікування та рекомендації відповідної кафедри до відкритого друку;

- редакція зберігає за собою право за погодженням з автором скорочувати та редагувати матеріали. Відповідальність за зміст несуть автори;

- матеріали до збірника приймаються за адресою: 61050, Харків, просп. Московський, 75, Управління наукових досліджень, підготовки науково-педагогічних і наукових кадрів (кім. 2, VI поверх). Електронна адреса: [sciencedpt@kbuapa.kharkov.ua](mailto:sciencedpt@kbuapa.kharkov.ua), факс: (0572) 21-32-66, 21-30-42, телефон (0572) 21-14-23.



*Наукове видання*

# **ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

**Матеріали науково-практичної конференції  
29 листопада 2001 р.**

Відповідальна за випуск  
Редактор  
Комп'ютерний набір  
Комп'ютерна верстка  
Коректор

*В.В. Мамонова  
О.І. Новохацька  
І.В. Шульга  
І.М. Меркушева  
О.І. Новохацька*

Підписано до друку 30.08.2002. Формат 60x84<sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Папір офсетний.  
Гарнітура Таймс. Умов. друк. арк. 14,41. Обл.-вид.арк. 14,2.  
Тираж 300 прим.

Видавництво Харківського регіонального інституту Української Академії  
державного управління при Президентові України «Магістр».  
Свідоцтво про Державну реєстрацію ДК № 913 від 15.05.2002 р.  
61050, м. Харків, просп. Московський, 75, тел. (0572)-21-14-23, електронна  
адреса: [sciencedpt@kbuapa.kharkov.ua](mailto:sciencedpt@kbuapa.kharkov.ua)