

УКРАЇНСЬКА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ  
Харківський філіал

**СУЧАСНЕ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ  
У КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ  
РЕФОРМИ**

**Харків, 2000**

УКРАЇНСЬКА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ  
Харківський філіал

**СУЧАСНЕ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ  
У КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ  
РЕФОРМИ**

**Харків, 2000**

**ББК 67**  
**С89**

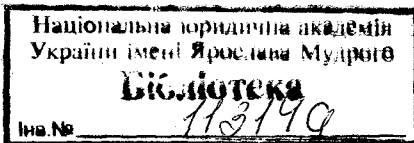
**Редакційна колегія:**

член-кор. Академії економічних наук України,  
к.е.н., проф. **Г.І.Мостовий** (керівник);  
акад. Академії економічних наук України,  
д.е.н., проф. **Г.С.Одінцова**;  
д.е.н., доц. **О.Ю.Амосов**;  
к.е.н., проф. **Г.О.Андрусенко**;  
к.ю.н., доц. **Є.Ф.Глухачов**;  
д.філос.н., проф. **О.Г.Даніл'ян**;  
к.е.н., доц. **А.О.Дегтяр**;  
к.філос.н., доц. **В.В.Корженко**;  
к.філос.н., доц. **В.С.Лебець**;  
к.філос.н., доц. **В.В.Лісничий**;  
к.е.н., доц. **В.В.Мамонова**;  
д.ф.-м.н. **Ю.Г.Машкаров**;  
к.ю.н., доц. **А.О.Нечитайленко**;  
д.е.н., проф. **А.І.Яковлєв**

Рекомендовано до друку Експертною радою Української Академії  
державного управління при Президентові України (Харківський філіал),  
протокол № 1 від 27 жовтня 2000 року

ISBN 966-7798-12-7

©УАДУ (ХФ), 2000



**П.І.МОСТОВИЙ,**  
*директор УАДУ (ХФ), к.е.н., професор,  
член-кореспондент АЕН України*

## **ПІДГОТОВКУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ – НА РІВЕНЬ СУЧАСНИХ ВИМОГ**

Однією з причин системної кризи в Україні є криза державного управління, що виявляється в неспроможності значної частини посадових осіб ефективно здійснювати свої повноваження. І справа тут не в бажанні чи небажанні сумлінно працювати. Йдеться про необхідність розбудови такої системи державного управління, яка б сприяла суспільним трансформаціям, суспільному прогресу в цілому.

Зміна форм власності, розвиток підприємництва (особливо малого і середнього) потребують більшої гнучкості і оперативності управлінських рішень, спроможності державних службовців брати на себе відповідальність. Усе це враховується при складанні навчальної програми підготовки магістрів державного управління в Харківському філіалі УАДУ.

Вагомою складовою зазначеної програми є організація стажування слухачів філіалу Академії в органах державного управління та місцевого самоврядування як в Україні, так і за кордоном. Протягом стажування слухачі мають змогу застосовувати свої теоретичні знання в щоденній практиці на реальному робочому місці, набувають певного досвіду роботи з людьми.

Державно-управлінська наука і практика розвиваються у філіалі Академії в межах комплексного наукового проекту “Державне управління та місцеве самоврядування”, до виконання якого залучені викладачі чотирьох кафедр: економіки і фінансів, державного управління та менеджменту, державної політики, регіонального управління і місцевого самоврядування. В цьому ж напрямку ведуть науковий пошук і слухачі у своїх магістерських дисертаціях. Основною метою їх наукових доробок є:

- вивчення напрямків, закономірностей, тенденцій та суперечностей реформування державного управління;
- розв’язання проблеми поетапного створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з

---

---

високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури і демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у Європі;

- визначення справжньої ролі та функції місцевого самоврядування у реалізації соціально-економічних програм, становленні та розвитку громадянського суспільства тощо.

У процесі стажування слухачами розв'язувались такі конкретні наукові завдання:

- досліджувалися механізми удосконалення процесу управління економічним і соціальним розвитком регіонів;

- виявлялися ефективні засоби розв'язання проблем адміністративного реформування на рівні територіальних органів влади;

- з'ясовувалися особливості удосконалення регіональних владних структур та механізмів їхнього функціонування шляхом використання та адаптації досвіду провідних демократичних держав світу тощо.

Стажування слухачів філіалу Академії в органах державного управління та місцевого самоврядування стало не лише практичним випробуванням і перевіркою набутих ними ділових навичок. Запропоновані слухачами тези доповідей за підсумками стажування містять слушні пропозиції та висновки щодо подальшого реформування системи державного управління в Україні.

**СЕКЦІЯ № 1****МЕХАНІЗМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСУ УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІЧНИМ І СОЦІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНУ**

(керівник секції: Г.І.Мостовий, к.е.н., професор, член-кореспондент Академії економічних наук України, директор УАДУ (ХФ))

**М.В.ГОНЧАРЕНКО**

*(Стажувалася на посаді заступника начальника бюджетного відділу фінансового управління Харківської облдержадміністрації, а також у політехнічному університеті ім. Раєрсона, м. Торонто, провінція Онтаріо, Канада)*

**ВИКОРИСТАННЯ СУЧАСНИХ ТЕХНОЛОГІЙ У ПРОЦЕСІ ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКОВОЇ ЧАСТИНИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ (КАНАДСЬКИЙ ДОСВІД)**

Стажування у Канаді проходило в рамках проекту Канадського бюро з міжнародної освіти "Створення потенціалу для розробки та аналізу напрямків державної політики".

Метою стажування було вивчення канадського досвіду у сфері державного управління та місцевого самоврядування та написання на цій основі аналітичної записки з рекомендаціями щодо використання цього досвіду в умовах становлення ринкових відносин в Україні.

Під час стажування мною було проведено дослідження шляхів удосконалення бюджетного процесу на місцевому рівні, зокрема я вивчала технології складання видаткової частини бюджетів та можливість їх використання в умовах становлення місцевих фінансів в Україні з метою підвищення ефективності використання дефіцитних бюджетних коштів та якомога повного забезпечення потреб населення в громадських послугах.

Канадські муніципалітети використовують три методи складання видаткової частини місцевих бюджетів:

- за статтями видатків на основі аналізу виконання бюджету за попередні періоди;
- з урахуванням результативності;
- програмне складання бюджету.

Сьогодні в Канаді частіше за все місцеві бюджети складаються за першою технологією, тобто за статтями бюджетної класифікації на основі виконання бюджетів за попередні періоди.

Такий тип бюджету досить легкий у підготовці й відображає кількість коштів, призначених на кожну бюджетну статтю. Цей метод складання бюджету орієнтований на контроль за використанням бюджетних коштів та звітність.

Саме такий метод застосовується і в Україні, де основні зусилля державної та місцевої влади спрямовані на встановлення жорсткого контролю за витрачанням дефіцитних коштів, в той час як мало уваги приділяється оцінці ефективності бюджетних видатків.

Не дивлячись на те, що Канада знаходиться на більш високому рівні соціально-економічного розвитку, ніж Україна, місцева влада і тут стурбована проблемою більш ефективного використання бюджетних коштів і водночас більш повним задоволенням потреб населення, а також підвищенням рівня підзвітності перед платниками податків.

Із цією метою канадські муніципалітети почали процес впровадження складання бюджету з урахуванням результативності і програмного складання бюджету. Названі технології складання бюджету орієнтовані на види діяльності, завдання, результати, досягнення, кінцевий продукт, рівень задоволення отримувача послуг. Бюджети, розроблені з використанням цих технологій, відображають не тільки кількість коштів, затрачених на надання тієї чи іншої послуги, і кратність її надання, а й рівень ефективності використання бюджетних коштів і ступінь задоволення потреб населення.

Застосування цих технологій пов'язано з процесом збору інформації про ефективність, продуктивність та якість місцевих програм та послуг.

Основна проблема, що постає у цьому розумінні, - яка система показників повинна бути використана для об'єктивної оцінки діяльності місцевої влади. Як показали результати моїх професійних контактів із спеціалістами фінансового департаменту міністерства місцевих справ та житлового господарства провінції Онтаріо, процес створення такої системи досить складний і тривалий.

Показники мають відповідати ряду вимог. Вони повинні бути загальними по своїй суті, тобто, щоб з їх допомогою можна було порівняти якість послуг у різних муніципалітетах, мають бути корисними для проведення аналізу та визначення мети у процесі удосконалення надання послуг. Водночас, показники повинні бути

досить простими для їх розуміння пересічними громадянами. Крім того, зрозуміло, що недостатньо посилань лише на суми коштів, витрачених в тій чи іншій бюджетній галузі. Необхідні показники, які б відображали, наскільки ефективно витрачені ці кошти.

Проект з розробки системи показників для оцінки ефективності надання громадських послуг є спільним для 55 муніципалітетів та адміністрації провінції Онтаріо. Перший варіант системи показників було розроблено в 1996 році, вона включала 71 показник в 14 бюджетних сферах. З січня до червня 1997 року близько 40 муніципалітетів взяли участь у пілотному дослідженні придатності розроблених показників та для визначення проблем, що з'являються у процесі створення такої бази даних. Після оцінки результатів пілотного дослідження міністерство рекомендувало знизити кількість показників з 71 до 29. Але процес удосконалення системи показників триває.

У червні 2000 року мені довелося побувати на кількох робочих нарадах у фінансовому департаменті міністерства, на яких відбувалося обговорення системи показників для оцінки ефективності громадських послуг.

Остання редакція проекту включала систему з 39 показників у 8 бюджетних сферах: пожежна охорона, поліція, утримання адміністрації, планування, послуги каналізації, збір та переробка сміття, водопостачання, шляхове господарство.

Використання сучасних методів складання видаткової частини бюджету з метою підвищення рівня підзвітності перед платниками податків та як інструмент покращання якості послуг є доцільним і в Україні.

Зрозуміло, впровадження цих технологій пов'язане з додатковими зусиллями щодо розробки системи показників та організації збору інформації, що є непростим завданням для місцевої влади в умовах нестабільності фінансової ситуації. Але в перспективі перехід до передових технологій планування стане необхідним, оскільки Україна стоїть на шляху переходу до демократичних методів управління. Адже надзвичайно важливо знати не лише суми витрачених коштів, а й чого за цей рахунок досягнуто, наскільки громадяни задоволені наданими послугами і чи продуктивно виконано роботу взагалі.

Саме такий підхід свідчитиме про те, що основною метою функціонування місцевої влади в Україні є якнайповніше задоволення потреб населення.



**Ю.В.БОКОВИКОВА**

*(Стажувалася на посаді заступника начальника відділу кадрової роботи та з питань державної служби Харківської облдержадміністрації)*

## **СПРОБА ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ РОЗРАХУНКІВ ЗА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНІ ПОСЛУГИ У ХАРКІВСЬКІЙ ОБЛАСТІ**

Останнім часом у м. Харкові та Харківській області помітна тенденція до збільшення заборгованості населення по розрахунках за ЖКП, електроенергію, газ, воду, тепло тощо. Це спонукало облдержадміністрацію з'ясувати причини цього явища і проаналізувати їх.

У ході роботи були використані порівняльні дані на види тарифів до підвищення та після нього з лютого 2000 року. Згідно з аналізом з лютого 2000 року тарифи на електроенергію підвищилися на 20 %, на квартплату - близько 50 % тощо.

Разом з інформаційно-аналітичним відділом ХФ УАДУ було розроблено анкету "Комунальні платежі сьогодні" з метою визначення фінансового стану громадян, їх платоспроможності та причин несплати за комунальні послуги різних соціальних груп суспільства. Результати цього опитування прислужилися у подальшому для проведення соціологічного дослідження.

Анкетування проводилося при ЖЕКах серед громадян з вищою (33 %), середньою та середньою спеціальною освітою (67 %). Із числа опитаних мешкають у приватизованих квартирах - 68 %, у відомчому житлі - 10 %, у державних квартирах - 2 %.

Анкетування свідчить про те, що повністю сплачують за квартиру та комунальні послуги лише 11 % респондентів, 13 % не сплачують зовсім, а 76 % сплачують, коли є гроші. У цілому заборгованість з оплати комунальних послуг існує практично у 89 % населення. Більшою мірою заборгованість зростає через несплати за опалення та гарячу воду, адже ці платежі складають "левову" частку оплат (51 % населення не сплачують її у повному обсязі). 40 % респондентів відповіли, що мають заборгованість за електроенергію.

Щодо матеріального становища опитуваних, то 89 % вважають, що воно вкрай незадовільне і лише 10 % відповідають, що коштів вистачає. Придбати собі все, що хотіли б, може лише 1 % респондентів. 53 % респондентів відповіли, що витрачають 76-100 % свого доходу на оплату комунальних послуг. 39 % респондентів витрачають від 26 до 75 % своїх

коштів і лише 8 % респондентів витрачають менше 26 % доходу на оплату комунальних послуг.

Під час стажування у мене була змога співпрацювати з керівництвом “Мегабанку”. Завдяки цьому банку у місті відкрито 28 пунктів прийому комунальних платежів. До кінця року планується довести кількість цих пунктів до 50 у різних районах міста.

Надана “Мегабанком” інформація про перерахування коштів за ЖКП станом на 01.06.99 р. та на 01.06.00 р. свідчить про те, що оплата за комунальні послуги збільшилася удвічі. Адже громадяни сплачують за них навіть після підвищення тарифів.

У “Мегабанку” існує потужна електронна система контролю за внесенням грошей платниками, завдяки якій протягом хвилини можна дізнатися про те, хто та скільки заборгував за електроенергію, тепло, газ, воду тощо. А кожен ЖЕК має списки боржників за ці послуги. Крім того, ЖЕКи, як правило, знають, чи мешкають у тій чи іншій квартирі пенсіонери, багатодітні, малозабезпечені сім’ї. Тому доцільно було б виключити цей контингент з боржників і співпрацювати з ним у межах програми надання субсидій населенню. Інша справа, що громадяни, які не є малозабезпеченими, але мають заборгованість за ЖКП, не сплачують кошти державі з різних причин:

- мають заборгованість по заробітній платні на місці роботи або з минулого місяця роботи, звідки звільнилися рік тому або раніше;
- вважають, що держава повинна повернути вклади Ощадбанку СРСР, або що не повинні платити, тому що інші не платять;
- твердять, що заробітна платня дуже мала, щоб сплачувати за квартиру.

Крім того, існує певна категорія громадян, які сплачують за ЖКП та інші послуги один чи два рази на рік, але не тому, що далеко знаходиться приймальний пункт, а лише за браком часу (підприємці, керівники). Люди похилого віку переважно сплачують за ЖКП вчасно, але вважають, що давно вже розрахувалися з державою за житло своєю працею (мають трудовий стаж 35 та більше років). Соціологічне опитування молоді та студентських сімей свідчить про те, що причина заборгованості цих сімей – скрутне матеріальне становище.

На підставі зазначеного пропонується наступне:

1. Провести у місті акцію “Соціальна реклама”.
2. Розробити механізм співпраці ЖЕКів та податкової служби з метою виявлення доходів боржників.
3. Внести пропозиції до Міністерства праці та соціальної політики України при призначенні субсидії враховувати сукупний дохід сім’ї, виходячи з фактично отриманої зарплати, а не з нарахованої суми.

*(Стажувався на посаді заступника начальника юридичного відділу  
Харківської облдержадміністрації)*

## СТАН РОЗРАХУНКІВ ЗА КОМУНАЛЬНІ ПЛАТЕЖІ: ЯК РОЗВ'ЯЗАТИ ПРОБЛЕМУ ЗАБОРГОВАНОСТІ НАСЕЛЕННЯ

Загальнонаціональна проблема заборгованості з комунальних платежів з'явилася не сьогодні, і її вирішення є справою не одного дня. Причому сьогодні вона перебуває в площині не просто економічній, а й має політичне забарвлення, оскільки є лакмусовим папірцем глибини і незворотності ринкових перетворень у нашій державі. Всезнаючі та всюдисущі статистики стверджують, що народ на сьогоднішній день теоретично сплачує 80 % собівартості житлово-комунальних послуг. Кілька років тому в ЗМІ пронеслось сенсаційне повідомлення: частина населення вже давно змушена сплачувати всі 100 %. Але МВФ сенсаціям не вірить і вимагає повної оплати всіх послуг. Інакше кредитів не буде. Увести такий непопулярний захід рішучим і вольовим зусиллям, а така спроба була з боку уряду навесні минулого року, не вдалося. Верховна Рада України тут же відреагувала Законом України "Про ціни і ціноутворення", що забороняв підвищення тарифів на комунальні послуги до погашення заборгованості по зарплаті й соціальних виплатах.

Заходом, що покликаний пом'якшити удар по платоспроможності населення, стала програма житлових субсидій. Державну допомогу субсидіями станом на 1 грудня минулого року отримували більше 2,7 млн. малозабезпечених сімей, а їх сплати за житлово-комунальні послуги і паливо були знижені на 1125,8 млн. грн. (до речі, заборгованість місцевих бюджетів за субсидії з травня 1995 року становить майже 1,14 млрд. грн.). Близько 40 % таких сімей – пенсіонери з середньомісячним доходом близько 60 грн. Середній же розмір житлово-комунальних субсидій становить 56 грн., а на придбання палива – 139,1 грн.

Реалізацією програми житлових субсидій за цей час було зайнято 756 відділів, у яких працювали близько 7 тис. чоловік, а на їх утримання державою витрачалось 1,9 % від вартості програми. У процесі переходу країни на повну оплату вартості житлово-комунальних платежів кількість отримувачів субсидій, як очікується, збільшиться на 30 % (близько 4,5 млн. сімей), а середній розмір субсидій – на 45 %.

За останніми повідомленнями з регіонів, незмінними залишилися поки що ціни в Дніпропетровській області, жителі якої сплачують 42-55 % вартості послуг. З грудня минулого року майже в 2 рази

підвищено вартість водопостачання, опалення і квартплата в Харківській області.

Харківською облдержадміністрацією під час нашого стажування проведено детальний аналіз стану розрахунків за комунальні послуги. В цілому, заборгованість по оплаті комунальних послуг має практично 89 % населення. Анкетування свідчить про те, що повністю сплачують за квартиру та вносять комунальні платежі лише 11 % населення, 13 % - зовсім не сплачує, а 76 % - сплачує, коли є гроші. Аналіз ситуації у Харківській області свідчить, що ситуація в регіоні із станом розрахунків за комунальні платежі така ж, як і в цілому в державі:

- ситуація постійно погіршується, вжиті заходи виявилися не настільки результативними, як очікувалось;
- підвищення тарифів до рівня 100 % собівартості послуг на їх якість не вплинула;
- користуючись критерієм 100% оплати собівартості, ЖЕКи нарощують ціни;
- вжиті заходи ніяк не вплинули на запровадження енергозберігаючих технологій і здешевлення закупок палива, ефективнішого використання устаткування;
- різко зростає заборгованість по квартплаті, багато людей навіть не думають платити. Питання це законодавчо не урегульовано і навряд чи найближчим часом буде поставлено на порядок денний Верховної Ради України;
- зношується житловий фонд, населення не зацікавлене у збереженні приміщень;
- установа лічильників не дало очікуваного ефекту. Кількість використання води, тепла зменшилась, а тарифи зросли.

В такій ситуації, на мою думку, заходами, що можуть вплинути на поліпшення ситуації, можуть бути наступні:

1. Спрямувати зусилля на демонополізацію виробників послуг шляхом проведення тендерів по таких видах: вивіз сміття, прибирання території, обслуговування ліфтів, поточний ремонт приміщення, обслуговування комунікацій.

2. Проведення тендерів на удосконалення роботи котелень.

3. Створення ринку житла.

4. Створення умов для будівництва індивідуального житла:

- продавати об'єкти незавершеного будівництва;

- надавати кредити в рамках програми "Рідний дім".

5. Сприяти демонополізації ринку житла (приватні будинки, гуртожитки, готелі).

6. Внести пропозиції до Міністерства праці та соціальної політики України при призначенні субсидій враховувати сукупний прибуток, виходячи з фактично отриманої зарплати, а не з нарахованої суми.

*(Стажувалася на посаді першого заступника голови  
Пирятинської райдержадміністрації Полтавської області)*

## ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА МІСЦЕВОГО ОПОДАТКУВАННЯ НА РАЙОННОМУ РІВНІ

Сьогодні на всіх рівнях законодавчої та виконавчої влади дискутується питання про те, що реформування податкової системи нашої держави нічого не варте без докорінної перебудови такої важливої її ланки, як місцеві податки та збори. Саме вони повинні становити основну прибуткову статтю бюджетів міських, селищних і сільських рад і спрямовуватися на підтримку і розвиток місцевої інфраструктури. Так повинно бути в ідеалі. В реальному житті справа виглядає дещо інакше. Формалізація, пасивність при впровадженні місцевих податків і зборів негативно впливають на наповнюваність місцевих бюджетів, що в свою чергу унеможливорює вирішення органами місцевого самоврядування хоч би елементарних соціально-економічних та комунально-побутових проблем на своїх територіях. Наприклад, у структурі доходної частини бюджету Пирятинського району місцеві податки і збори складають лише 10 %. За останні роки зовсім не впроваджувалися нові види податків, а питання про розширення видів місцевих податків і зборів та обсягів їх надходжень ґрунтовно не розглядалося.

Найбільш суттєвими і перспективними видами місцевих податків і зборів у надходженнях до районних бюджетів є комунальний податок, збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та ринковий збір. На жаль, можливості, закладені в цих платежах (зокрема, присутність потенційних платників та об'єктів оподаткування), використовуються ще не повною мірою.

Посилення уваги центральних органів влади, рад та адміністрацій регіонів до формування місцевих бюджетів дозволяє зробити висновок, що значення місцевих податків в подальшому з року в рік буде зростати. Проаналізувавши систему місцевого оподаткування в Україні, можна запропонувати основні напрямки її удосконалення.

Так, назріла необхідність замість нині чинного Декрету "Про місцеві податки і збори" прийняття Закону України "Про місцеве

оподаткування”, який би не тільки визначив, що потрібно зробити в центрі з метою розв’язання рук місцевим органам самоврядування з розвитку їхньої фінансової бази, але й більш повно окреслив їх функції і щодо впровадження місцевих податків і зборів, і щодо забезпечення їх нарахування та стягнення.

Ініціатором запровадження податків і зборів повинні стати, в першу чергу, місцеві органи самоврядування, бо саме вони в межах своєї компетенції самостійно повинні встановлювати і визначати порядок сплати місцевих податків і зборів відповідно до переліку і в межах установлених граничних розмірів ставок. Тому саме вони і їх виконавчі органи за наявності вищевказаних повноважень можуть і повинні аналізувати стан надходження доходів, у тому числі й місцевих податків і зборів, заслуховувати звіти відповідних платників, наприклад керівників госпорганів про сплату комунального податку, а також керівників тих організацій, що справляють відповідні платежі (податок з реклами, готельний і ринкові збори тощо).

Перелік податків, які закріплюються за бюджетами органів місцевого самоврядування, повинен складатися з тих джерел надходження, які залежать від результатів діяльності конкретної території, а також (враховуючи, що основну частину витрат місцевих бюджетів складають витрати на соціально-культурну сферу та соціальний захист населення) тих, які здатні формувати їх стабільну доходну базу.

Законодавством з місцевих податків і зборів, крім загальнодемократичних підходів і основ фінансово-податкової політики та шляхів її реалізації, повинна бути розроблена система податкового тиску та його регулювання, розмежування фінансово-бюджетної та податкової компетенції центральних, регіональних та місцевих органів самоврядування, визначені статус, компетенція, напрямки скоординованої діяльності та відповідальності фінансових, податкових, митних, банківських, правоохоронних та судових органів і служб у проведенні фінансової та податкової політики, в тому числі й з місцевих податків і зборів.

Актуалізація уваги на проблемах місцевих податків і зборів, науково обгрунтований підхід до їх вирішення можуть дати швидкий і значний економічний ефект та створити можливості для більшої фінансової незалежності та бюджетної самостійності регіонів, тобто для реалізації однієї з основних умов функціонування сучасної демократичної держави.

*(Стажувався на посаді начальника відділу організаційної та кадрової роботи Слов'яносербської райдержадміністрації Луганської області)*

## **ПРОГНОЗИ І ОЦІНКИ РЕАЛЬНИХ МЕХАНІЗМІВ ЗБІЛЬШЕННЯ НАДХОДЖЕНЬ ДО БЮДЖЕТІВ УСІХ РІВНІВ**

Завдання держави полягає в тому, щоб створити нормальні умови для розвитку економіки, збирати податки, розпоряджатися бюджетом, спрямовуючи кошти винятково на бюджетні сектори, підтримку малозабезпечених громадян, забезпечувати нормальні умови для проживання своїм громадянам.

Але оцінка виконання бюджету за минулі роки свідчить про те, що без здійснення радикальних заходів з подолання платіжної кризи, поліпшення стану справ у матеріальному виробництві, підвищення рівня сплачуваності податків та інших обов'язкових платежів, скорочення недоїмок, обмеження видатків відповідно до реальних обсягів бюджетних доходів у цьому році не вдасться переломити кризовий стан фінансової системи.

Подивимося, які механізми були використані при формуванні обласного бюджету Луганської області на 2000 рік.

Розрахунки доходної частини бюджету Луганської області на 2000 рік розроблено відповідно до чинного бюджетного та податкового законодавства, Закону України "Про Державний бюджет України на 2000 рік", основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку області на 2000 рік та на основі результатів аналізу і динаміки виконання бюджету у попередні роки.

Зарахування податку на прибуток та акцизного збору з вироблених в Україні товарів у 2000 році повністю здійснюється відповідно до вимог державного бюджету, що дає змогу реально впливати на зменшення негрошових розрахунків (векселів, взаємозаліків) в економіці.

До бюджету на 2000 рік вперше включені надходження власних коштів установ та організацій, які утримуються за рахунок бюджету. Це є об'єктивною і необхідною умовою для забезпечення прозорості бюджету. Зазначені доходи залишаються в установі чи організації і витрачаються за її розсудом, але будуть враховані у бюджетній звітності.

За пропозицією голів облдержадміністрацій, законом про бюджет

на 2000 рік вперше передбачено можливість залучення додаткових надходжень доходів державного бюджету понад річні розрахункові обсяги, що акумулюються на території адміністративно-територіальної одиниці, та їх розподілу між державним бюджетом та бюджетом відповідної території у рівних частинах. Цей захід стимулюватиме збільшення надходжень до бюджетів усіх рівнів та є реальним механізмом збільшення обсягу дотації для області понад затверджену суму.

Разом з тим місцевим органам влади необхідно активізувати роботу щодо мобілізації усіх резервів збільшення надходжень місцевих бюджетів за рахунок залучення додаткових коштів, а саме: виділених на зворотній основі за рахунок резервного фонду Кабінету Міністрів України; наданих впродовж 1999 року розстрочок та відстрочок з платежів до місцевих бюджетів, які відповідно до законодавства на 1 січня 2000 року не повернено; залучених до місцевих бюджетів 70 відсотків недоїмки з платежів, що закріплені за ними у поточному році, та повернених до місцевих бюджетів бюджетних позичок суб'єктами підприємницької діяльності. Зазначені кошти у першу чергу повинні спрямовуватись на погашення заборгованості місцевих бюджетів із соціальних виплат.

За попередніми розрахунками, виходячи із ситуації, яка склалася з сплатою окремих податків, на їх мобілізацію негативно впливатиме низка об'єктивних факторів, що позначиться на виконанні місцевих бюджетів. Враховуючи це, доведеться докласти значних зусиль для досягнення контрольних цифр з оплати за користування надрами, надходження сум перевищення фактичного фонду споживання над розрахунковим, застосування адміністративних штрафів та інших фінансових санкцій.

**О.М.КОСТЕНКО**

*(Стажувалася на посаді заступника завідуючого відділом правового забезпечення та аналізу Луганської обласної ради)*

## **МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ ЯК ВАЖЛИВИЙ ЕЛЕМЕНТ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ**

Питання удосконалення міжбюджетних відносин є сьогодні одним з актуальних, тому що впливає на бюджетний процес в Україні, а саме на формування доходної частини місцевих бюджетів.

При розподілі доходів між різними рівнями бюджетів необхідно



дотримуватися одного з головних принципів – максимального забезпечення кожної ланки бюджетної системи сталими, регулярними надходженнями коштів, необхідних для реалізації наданих повноважень щодо вирішення завдань комплексного розвитку території. Такий підхід сприятиме розширенню самостійності місцевих органів влади у складанні і використанні своїх бюджетів та посиленні їх впливу у регіонах на виробництво, доходність і рентабельність суб'єктів господарювання – платників податків.

Державний бюджет України на 2000 рік не лише позбавлений регіонального ухилу, а й штучно перетворює всі області й місто Севастополь на дотаційні. Тому місцеві бюджети повністю залежать від державного бюджету.

Для утримання бюджетної сфери керівники регіонів змушені просити коштів у бюджетів вищого рівня, адже власних доходів їм не вистачає, тобто про самостійність регіонів у вирішенні фінансово-господарських питань не може бути й мови. І хоч основна маса валового внутрішнього продукту створюється на території міст і районів, зацікавленість місцевих органів влади й управління у нарощуванні виробництва, поліпшенні результатів фінансово-господарської діяльності платників податків, розширенні бази оподаткування відсутня, адже найбільші з платежів – податок на прибуток та акцизний збір з вітчизняних товарів – спрямовуються повністю до державного бюджету.

Наповнення місцевих бюджетів залежить не від докладених зусиль у регіонах, а від того, як надходять кошти з державного бюджету до обласних. Перерахування дотацій з державного бюджету недостатньо стимулює роботу місцевих органів влади, зорієнтованої на розширення доходної бази. Термін і частка перерахувань не визначаються у законодавчому порядку, тому передбачена в державному бюджеті дотація надходить до регіонів несвоєчасно і не повністю.

Складні економічні умови сьогодні ніяк не виправдовують штучного переведення бюджетів усіх регіонів, за винятком Автономної Республіки Крим і міста Києва, на такі, що збалансовуються власними коштами та відрахуваннями від загальнодержавних податків і неподаткових платежів.

Там, де справді немає можливості обійтися без дотації, вигідніше запровадити прозорий порядок, який давав би змогу щоденно отримувати кошти в рахунок передбаченої дотації залежно від

мобілізованих на відповідній території державних податків і зборів та розміру визначеного нормативу відрахувань, з урахуванням спрогнозованих надходжень на рік. Це буде вигідно не лише регіонам, оскільки посилить зацікавленість місцевих органів влади та управлінь у збільшенні надходжень державних податків і зборів, а й суспільства в цілому.

При дослідженні проблеми взаємовідносин між центральним бюджетом та бюджетами окремих територій їх необхідно розглядати як важливий і складний елемент бюджетної системи держави, яка ефективно може функціонувати лише за умов виваженого визначення положень і принципів бюджетного устрою, функцій окремих його ланок у загальнодержавному порядку на довготерміновій основі, а також при забезпеченні їх неухильного дотримання.

**Н.В.ДУЗЬ**

*(Стажувалася на посаді начальника відділу обліку лімітів та контролю за виконанням кошторисів Управління Державного казначейства у Харківській області)*

## **МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ: СТАН І ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ**

В умовах трансформації економіки України багато уваги приділяється проблемам незалежності місцевих бюджетів та удосконаленню міжбюджетних відносин. Але питання організації міжбюджетних відносин ще й сьогодні законодавчо неврегульовані.

Відсутній чіткий розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, хоч його необхідно здійснити в бюджетах усіх рівнів, розмежувавши їх доходи і видатки. Розмежування доходів і видатків між бюджетами повинно бути здійснене таким чином, щоб забезпечити відповідність між видатками, покладеними на кожний бюджет, і необхідними для їх фінансування доходними джерелами. Розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи багато в чому визначає мету та механізм бюджетного регулювання, а також вибір конкретних методів збалансування бюджетів і здійснення фінансового вирівнювання.

Не викликає заперечень висновок про те, що міцна держава

базується на економічно розвинених регіонах. Тому важливим напрямком реформування міжбюджетних відносин повинно бути зміцнення доходної бази місцевих бюджетів, які є фундаментом всієї бюджетної системи і фінансовою основою місцевого самоврядування. Це зміцнення зумовлює зміни у підході до формування доходної частини місцевих бюджетів. Доцільно застосовувати концептуально новий підхід: використовувати прямі податки, що більшою мірою відповідають природі місцевого самоврядування.

Необхідність демократизації економічного управління та урахування регіональних особливостей зумовлюють потребу переміщення більшої частини доходів і, відповідно, витрат на регіональний рівень. Оскільки фінансові потоки є виявленням економічних інтересів, то можливість у певних межах розпоряджатися ресурсами і робить владу регіонів реальною.

Існує також потреба у визначенні граничного рівня (нижньої межі) податкових відрахувань для надання фінансовій системі стимулюючого впливу, оскільки при надмірних, з позиції господарюючого суб'єкта, податках немає ніякого сенсу збільшувати величину доходу – весь приріст буде забрано державою. Розв'язати цю проблему можна тільки після розмежування функцій держави між рівнями влади, яка дає можливість побудувати економічну, логічну бюджетну систему. В такому разі не буде дублювання у досягненні поставленої мети, перевитрати коштів та надмірних податків.

Механізм організації міжбюджетних відносин, що діє сьогодні, не зацікавлює забезпеченіші податковими доходами території використовувати всі наявні можливості щодо їхнього збільшення (незалежно від того, чи доходи є закріпленими, чи регулюючими), тому що через систему передачі бюджетних коштів додатково одержані доходи будуть вилучені до державного бюджету України. Склалося становище, при якому чим більше мобілізується коштів на місцях, тим більше їх вилучається для перерозподілу.

Методика, за якою відбувається фінансова підтримка регіонів державою, має суттєві недоліки, а саме:

- ненадійність існуючих методів визначення потреби регіонів у коштах і необхідність у фінансовій допомозі;
- послаблення зацікавленості регіонів-реципієнтів у підвищенні власних бюджетних доходів;
- велика залежність бюджетів нижчого від бюджетів вищого рівня;
- відсутність комплексного підходу до зближення рівнів

регіонального розвитку.

Необхідно зазначити, що на сучасному етапі виплати із державного бюджету у вигляді дотацій, які отримують регіони, повинні не знищувати, а вирівнювати розходження в бюджетних доходах регіонів. Для цього слід використовувати розрахунковий розмір доходу на одну людину. Тоді всі регіони з приведеним бюджетним доходом нижче середнього рівня повинні отримувати частку дотацій пропорційно їх відставанню від середнього рівня по країні в цілому. Це дозволить зберегти відповідну, об'єктивно виправдану диференціацію між дотаційними регіонами і дасть змогу забезпечити справедливіший розподіл коштів з держбюджету на підтримку регіонів, а також дозволить зберегти у регіонів-реципієнтів стимул до розвитку особистої доходної бази бюджету.

Доцільно, на наш погляд, приділити увагу розробці механізму взаємодії бюджетів регіонів, територіальних громад між собою стосовно розробки спільних економічних проектів розвитку, а також увести систему фінансового вирівнювання для територіальних громад як математичну модель об'єктивного вирівнювання залежно від рівня розвитку.

Використання простої та зрозумілої методики дозволить зробити систему бюджетного регулювання в цілому і порядок надання фінансових допомог місцевим бюджетам зокрема прозорими. Це повною мірою стосується також і порядку надання субвенцій і бюджетних трансфертів. Поряд з цим впровадження нового механізму міжбюджетних відносин і методик повинно супроводжуватися розробкою додаткових гарантій щодо дотримання цих принципів на практиці. Тоді розв'язання цієї проблеми на державному рівні сприятиме економічному розвитку регіонів і держави в цілому.

**Р.В.СОКОЛОВ**

*(Стажувався на посаді першого заступника начальника управління економіки Полтавської облдержадміністрації)*

## **ПРОБЛЕМИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ**

Державне регулювання інвестиційної діяльності - потужний стимулятор розвитку ринкових відносин у країні та інтеграції у світову економіку.

Одним з першочергових завдань, що стоять перед урядом та органами державного управління та самоврядування України, є формування сприятливого інвестиційного клімату, залучення як внутрішніх, так і зовнішніх джерел фінансових ресурсів для вирішення економічних і соціальних питань.

Проведені дослідження у Полтавській області довели низький рівень інвестиційної привабливості регіону. Процеси інвестування в Україні регулюються більш ніж 60-ма нормативними актами різного рівня, які нерідко носять суперечливий характер і недостатньо чітко трактують питання регулювання вітчизняних та іноземних інвестицій. Дуже часто новий закон змінює, або зводить нанівець попередній, практикується дублювання легітимних актів, що діють на різних етапах управління. До основних причин низької активності інвесторів слід віднести також:

- кризу в управлінні власністю, бездіяльність ринків з визначення справедливої оптової ціни на товари, неопрацьованість класичних механізмів руху капіталу через фондові ринки;

- відхід банків від довгострокових кредитів в реальний сектор, невідпрацьованість механізмів страхування та перестрахування інвестиційних ризиків;

- велике податкове навантаження на суб'єкти господарювання, висока ставка ПДВ, нестабільність і складність податкового законодавства;

- надзвичайна демонетаризація ВВП, внаслідок чого підприємства втрачають необхідні обсяги оборотних коштів;

- знецінення основного капіталу в матеріальному виробництві, неадекватність норм амортизації при високій інфляції, що не дозволяє нагромаджувати обігові кошти на внутрішні інвестиції;

- невідповідність приватизаційних процесів вимогам інфраструктурної перебудови економіки;

- відсутність законів, які визначають процедури отримання концесій, участі у торгах;

- незадовільний стан транспортної інфраструктури і телекомунікаційної мережі;

- непослідовність дій уряду при виконанні зобов'язань, часто неправомірне втручання місцевих органів влади в діяльність інвесторів; великі адміністративні перешкоди, корумпованість та небажання чиновників всіх рівнів сприяти інвестиційним процесам.

Зменшити вплив проаналізованих негативних факторів недостатнього інвестування економіки можуть наступні заходи:

- збільшення ресурсів капітальних вкладень за рахунок прибутку та

нової амортизаційної політики;

- впровадження кредитних засад бюджетного фінансування інвестицій, посилення ролі довгострокових кредитів комерційних банків;
- запровадження економічного механізму страхування ризиків;
- розвиток інфраструктури інвестиційної діяльності, створення необхідних інституцій з питань співробітництва з країнами-донорами;
- забезпечення низьких темпів інфляції та зниження реальної банківської ставки до рівня, який реально стимулює масові інвестиції в економіку;

- створення вільних економічних зон, які передбачають сприятливі умови для вільного руху капіталів, розвитку взаємовигідної інвестиційної та інноваційної діяльності, залучення високих технологій;
- перебудова державного управління на рівні уряду і регіонів з орієнтацією на спрощення структури управління за рахунок зменшення кількості управлінь і підвищення ефективності їх роботи на всіх рівнях.

Особливої актуальності набуває розв'язання цих проблем на рівні регіонів, що вимагає від регіональних структур активізації в напрямку інвестування, пошуку нових, нетрадиційних джерел і залучення професіоналів до системи органів державного управління та місцевого самоврядування.

**О.Ю.ГРИШИН**

*(Стажувався на посаді начальника відділу кадрової роботи та питань державної служби Харківської облдержадміністрації)*

## **РОЗВИТОК МАЛОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА ЯК ПЕРЕДУМОВА СТАБІЛІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ**

Економіка розвинутих країн базується на конкурентному ринковому середовищі. Вільне ціноутворення і укладання договорів, різноманітні форми власності, різні масштаби і структури суб'єктів господарювання, методи ведення справ забезпечують надійний механізм співіснування і взаємодії великого, середнього і малого бізнесу.

Мале підприємництво є невід'ємною частиною будь-якої ринкової господарської системи, без нього така економіка і суспільство в цілому не можуть не тільки розвиватися, але й навіть існувати. Великий капітал, безумовно, визначає рівень науково-технічного і виробничого потенціалу, але основою розвитку країн з ринковою системою

господарювання є мале підприємництво як найбільш масова, динамічна та гнучка форма ділового життя. Саме в секторі малого підприємництва створюється і функціонує чимала частка національних ресурсів, яка є живильним середовищем для середнього та великого підприємництва.

Результати експертних оцінок і дані опитування свідчать, що близько третини малих підприємств тією чи іншою мірою мають міцне становище на ринку, адаптувалися до ринкових умов і за сприятливої зміни кон'юнктури одержали перспективи для самостійного розвитку і становлення виробництва. Решта підприємств потребують фінансової, майнової, технологічної і збутової підтримки, покращання менеджменту. Можна сказати, що створення малих підприємств відбувалося переважно двома шляхами:

- по-перше, за власною ініціативою (у межах діючого законодавства);
- по-друге, у процесі приватизації і реструктуризації державних підприємств.

У першому випадку це були підприємства, що не мали джерел формування, стартового капіталу, включались у торговельно-посередницькі операції, виробництвом з них займалися одиниці. В іншому, - це були структури, що володіли попередніми зв'язками, набутим досвідом, а також ресурсами і ринками збуту. Тому вони були більш конкуренто-спроможні у сфері виробничого ринку.

Але при створенні підприємства існували перешкоди. Основними з них були надмірна зарегульованість і забюрократизованість функціонування, відсутність ефективної системи кредитування підприємств, невизначеність податкового законодавства щодо малого підприємництва, обтяжлива система оподаткування, нерозвиненість ринкової інфраструктури, відсутність внутрішніх мотивацій для інвестицій та впровадження нових технологій, організації виробництва і збуту продукції, кадрові проблеми.

Мале підприємництво ще не стало одним з дійових важелів розв'язання таких економічних і соціальних проблем, як сприяння структурній перебудові економіки, зміцнення економічної бази регіонів, швидке насичення ринку товарами та послугами, послаблення монополізму та розвиток конкуренції, впровадження досягнень науково-технічного прогресу, забезпечення зайнятості значної частини населення.

Тому, на наш погляд, обласним (міським), районним державним адміністраціям необхідно повніше використовувати свої повноваження і можливості для реалізації активної державної політики щодо

становлення і розвитку малого підприємництва. Серед нагальних проблем, які потребують вирішення, назвемо такі: створення гнучкої системи надання підприємцям регіону кредитів та фінансової допомоги, оптимальної мережі ринкової інфраструктури, обмеження втручання в підприємницьку діяльність з боку державних органів.

Все це сприятиме досягненню тактичної і стратегічної мети у діяльності малого підприємництва, його фінансово-економічній міцності та підвищенню ефективності роботи.

**Н.М.ШАКАЛОВА**

*(Стажувалася на посаді заступника завідуючого організаційним відділом Харківської обласної ради)*

## **РОЛЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У РОЗВИТКУ МАЛОГО БІЗНЕСУ**

Важливу роль у створенні механізму стабілізації економіки України та її виході з кризового стану відіграє розвиток малого підприємництва, тому будь-які заходи з економічного реформування повинні супроводжуватися створенням сприятливого середовища для формування та розвитку підприємництва і малого бізнесу, який орієнтується в основному на місцевий ринок, вирішення регіональних проблем та, за умови його державної нормативно-правової, інформаційної, кадрової, науково-технічної і морально-психологічної підтримки, спроможний розв'язати такі проблеми, як безробіття, соціальна напруженість, відсутність робочих місць і якісних вітчизняних товарів.

Для забезпечення формування на регіональному рівні механізмів фінансової, майнової, виробничо-технологічної та інформаційної підтримки малого підприємництва (МП) розпорядженням облдержадміністрації від 17 лютого 1999 року за № 94 було затверджено Регіональну комплексну програму підтримки розвитку МП у Харківській області на 1999-2000 роки, але впровадження найважливіших заходів стримується через відсутність джерел фінансування та недостатню підтримку МП в основних галузях народного господарства (промисловість, будівництво, сільське господарство, наука і т.ін.).

Проведений загальний економічний аналіз стану МП дав можливість визначити проблеми і перешкоди, специфіку та важливість, тенденції



розвитку і пріоритетні напрямки у даній сфері. Основними проблемами та перешкодами залишаються такі:

- недосконалість нормативно-правової бази і фінансово-бухгалтерської звітності;
- складність доступу до фінансово-кредитних ресурсів і недостатнє матеріальне забезпечення, надто високі ставки податків;
- перешкоди в інформаційному забезпеченні, відсутність єдиного інформаційного простору, який включив би всі сфери та галузі народногосподарського комплексу регіону;
- недостатня увага та взаємодія регіональних і місцевих органів виконавчої влади, об'єднань підприємців та бізнес-структур та відсутність реального диференційованого підходу до сфери МП, тобто відсутність реальної зацікавленості державних органів влади станом підприємництва;
- низький рівень культури в підприємстві, професійна невідповідність самих підприємців, їх слабка захищеність, недостатнє використання науково-технічних досягнень.

Низку питань у сфері розвитку та підтримки підприємництва, незважаючи на труднощі в економіці, можна вирішити на регіональному рівні, як-от:

- створення гнучкої системи у наданні підприємцям регіону кредитів (мікрокредитів) та фінансової допомоги, посередництва в контактах з інвестиційними фондами, лізинговими і ощадно-позичковими компаніями, кредитними спілками та на базі комунальної власності;
- участь у створенні системи гарантування і страхування інвестиційних ризиків МП шляхом формування регіональних гарантійних фондів;
- формування заохочувального для виробництва та інших пріоритетних напрямів економічного розвитку регіону механізму оподаткування суб'єктів підприємництва;
- організація надання загальнокомерційної, кредитної, інформаційної та іншої підтримки експортноорієнтованим виробничим малим підприємствам та тим, що впроваджують нові технології;
- відстеження ефективності впровадження законодавчо-правових актів, рішень уряду та органів місцевої влади, місцевих нормативних документів щодо їх впливу на ділову активність в регіоні, економічне зростання (падіння), вирішення конкретних проблем підприємців та розробку необхідних пропозицій щодо їх відповідності потребам суб'єктів підприємницької діяльності;

- створення оптимальної мережі ринкової інфраструктури, яка стимулюватиме подальший розвиток підприємництва в регіоні;
- активізація співпраці з Українським фондом підтримки підприємництва та створення регіональних фондів підтримки підприємництва в області;
- ініціювання більш активного залучення коштів місцевих бюджетів, асоціацій, громадських об'єднань, добродійних організацій і підприємців на фінансування місцевих пріоритетних проєктів;
- орієнтування діяльності фондів підтримки підприємництва як на кредитування підприємницьких проєктів, так і на фінансування цільових програм, надання гарантій суб'єктам МП з одержаних у комерційних банках кредитів та часткову сплату відсотків по них із залученням коштів від приватизації державного майна.

Запровадження комплексу цих заходів сприятиме досягненню тактичних і стратегічних цілей діяльності малого і середнього підприємництва, їх фінансово-економічній стійкості й ефективності роботи товаровиробників, підвищенню рівня самореалізації, ділової активності та самостійності підприємств, формуванню більш вагомого сектора економіки області.

**Б.І.ГАВРИЛЕНКО**

*(Стажувався на посаді начальника відділу використання державного майна Міністерства транспорту України)*

## **РЕСТРУКТУРИЗАЦІЯ УКРАЇНСЬКИХ ПІДПРИЄМСТВ У СУЧАСНИХ УМОВАХ**

Традиційно питання реструктуризації західні фахівці поділяють на питання оперативної і стратегічної реструктуризації.

Оперативна реструктуризація покликана забезпечити "виживання" підприємства на короткий термін, її основна мета полягає, по-перше, у покращанні результатів діяльності (включає: скорочення витрат на персонал; матеріальних та інших витрат; підвищення обігу за короткі терміни), по-друге, у забезпеченні ліквідності (скорочення дебіторської заборгованості; зменшення запасів матеріалів, продаж непотрібного майна підприємства).

Стратегічна реструктуризація має забезпечити довгострокову

конкурентоспроможність підприємства. Вона включає аналіз причин, за яких підприємство втратило конкурентні позиції (виробництво продукції, яка не має попиту; поширення своєї діяльності на нові сфери, в яких воно не може бути конкурентоспроможним тощо). Після цього визначаються перспективні напрями діяльності, для кожного з яких формулюється власна ринкова стратегія.

Потім з урахуванням ринкової стратегії формулюється конкретна мета підприємства.

На наступному етапі стратегічної реструктуризації вирішується проблема орієнтації усіх структур і процесів на досягнення раніше визначених рубежів. Розв'язуються питання вибору і створення нових структур управління, трансформації підрозділів підприємства, оновлення виробничих процесів, оптимізації інформаційних потоків тощо.

Безумовно, більшість проблем реструктуризації підприємств "ринкового типу" мають суттєве значення і для підприємств в умовах перехідних економік, і української зокрема. Проте специфіка вітчизняної ситуації настільки виразна, що часто потребує не лише пошуку принципово нових підходів до вирішення вищеназаних проблем, але й з'ясування питань, пов'язаних з якісними особливостями постсоціалістичних підприємств і зовнішніми умовами їх діяльності.

Якщо в умовах розвинутої ринкової економіки приватизація підприємства або ж різке погіршення результатів діяльності недержавного підприємства, що загрожує банкрутством, робить реструктуризацію практично неминучою, то в Україні подібна залежність відсутня.

Зараз українські підприємства працюють переважно за обставин, коли диктуються світові (а іноді й більш високі) ціни на сировину, електроенергію, паливо. Сподіватися на дотування виробництва за рахунок "нафто-" і "газодоларів" в Україні немає ніяких підстав. Можливості використання зовнішніх позик для "латання бюджетних дірок" фактично вичерпані, про що свідчать події кінця літа-осені 1999 року на фінансових ринках світу.

Здійснення протекціоністських заходів щодо захисту внутрішнього ринку вимагає значних фінансових витрат, тому вони доступні лише економічно благополучним країнам. Крім того, з розпадом СРСР Україна перетворилася на державу з відкритою економікою, для якої зовнішня торгівля має життєво важливе значення. Оскільки будь-яка спроба обмежити імпорт може спровокувати відповідні заходи щодо обмеження українського експорту, то усяка сильна протекціоністська

політика є просто неможливою (саме тому лозунг “захисту вітчизняного виробника” лише декларувався всіма українськими урядами, але не здійснювався).

Аналіз стану вітчизняної економіки дає змогу зробити висновок, що більшість українських підприємств не має ніяких шансів отримати суттєву підтримку від держави. Ніяких можливостей не існує також для захисту їх від зовнішньої конкуренції. Отже, є всі підстави прогнозувати, що процес банкрутства і санації підприємств, заблокований нині, набуде з часом широких масштабів.

Українські підприємства зустрічаються з великими труднощами під час здійснення елементів реструктуризації виробництва, що потребують значних витрат, зокрема оновлення виробничо-технологічних процесів, продукції. Ці питання не можна розв'язати ефективно без значних інвестицій або кредитів. Але, з іншого боку, здійснивши реструктуризаційні заходи, які не вимагають значних витрат, щодо вивільнення основного (профільного) виробництва від надлишкових потужностей, надлишкових допоміжних і непрофільних виробництв, об'єктів інфраструктури і соціальних об'єктів, об'єктів незавершеного будівництва, вивільнивши зайву робочу силу, підприємства значно підвищать свою інвестиційну і кредитну привабливість. Про це свідчить і досвід українських підприємств, які нині перебувають у процесі реструктуризації.

**В.В.КОСЕНКО**

*(Стажувався на посаді голови Краснокутської райдержадміністрації Харківської області)*

## **СУТЬ ПРОБЛЕМ В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ КОРПОРАТИВНИМИ ПРАВАМИ**

Проблема ефективного управління державними корпоративними правами перед Урядом України постала давно: Це підтверджує і той факт, що функції управління державними корпоративними правами передавались від однієї державної установи до іншої. Так, ряд функцій перейшли від Фонду державного майна до створеного Національного агентства України з управління державними корпоративними правами. В свою чергу, це Нацагентство весь масив акціонерних підприємств, отриманих від Фонду державного майна (близько 3200) у минулому

році, розділило на три частини і відповідно до Постанови Кабінету Міністрів № 951 одну групу (1220 підприємств) повинно було передати в управління обласним державним адміністраціям, що вже частково й зроблено, а іншу групу (818 підприємств) передає в управління міністерствам і відомствам. Щодо корпоративних прав на ті підприємства, які залишилися в управлінні Національного агентства, то на основі розробленої і затвердженої нормативної документації був запущений механізм конкурсної передачі в управління державних пакетів акцій комерційним структурам. По 11 акціонерних підприємствах такі конкурси вже були проведені, і їхнім переможцям були передані в управління корпоративні права держави. Згодом цей механізм було призупинено письмовими дорученнями Президента та уряду (відповідно від 12 та 17 листопада 1999 року). Пакет грудневих (1999 рік) президентських указів щодо адміністративної реформи, який передбачає значне скорочення чисельності апарату центральних органів виконавчої влади і ліквідацію цілої низки міністерств та відомств, зокрема Національного агентства України з управління державними корпоративними правами, і передачу його функцій Фонду державного майна, остаточно поставив крапку у питанні визначення державної установи, яка відповідає за управління державними корпоративними правами, а також уповноважена передавати їх органам виконавчої влади.

Водночас не можна випускати з поля зору і державний бюджет на 2000 рік з його проблемами щодо наповнення доходної частини. Передусім невелика довідка: за даними Рахункової палати, надходження дивідендів до державного бюджету 1997 року становили 15,4 млн. грн., 1998 року - 43,1 млн. грн. Існує майже 3200 акціонерних підприємств з державною частиною майна (від 10 відсотків і більше), від ефективного управління якими держава має отримати цього року надходження в державний бюджет 275 млн. гривень.

Саме на досягнення цієї мети й орієнтують Послання Президента України Верховній Раді України "Україна: поступ в ХХІ століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000-2004 роки", та обнародований проект Програми діяльності уряду "Реформи заради добробуту", в яких визначається необхідність уведення виключно конкурсного порядку призначення уповноважених осіб з управління державними корпоративними правами.

Кабінет Міністрів України затвердив своєю Постановою від 15 травня 2000 року № 791 "Про управління державними корпоративними

правами" Положення про представника органу, уповноваженого управляти відповідними державними корпоративними правами в органах управління господарських товариств, порядок проведення конкурсу з визначення уповноваженої особи на виконання функцій з управління державними корпоративними правами та порядок звітності представників органів, уповноважених управляти відповідними державними корпоративними правами в органах управління господарських товариств.

Розроблений та затверджений пакет документів, з одного боку, передбачає в найкоротші строки виправити ситуацію на кожному з перерахованих вище 3200 акціонерних підприємств шляхом призначення представників держави з числа членів наглядових рад, а також укладання генеральної угоди з керівниками обласних державних адміністрацій, міністерств та відомств, які отримали в управління державні пакети акцій, зобов'язавши їх щокварталу представляти до Фонду держмайна відповідні форми звітності на керованих ними підприємствах. З іншого боку, він затвердив нормативні документи для здійснення передачі корпоративних прав держави уповноваженим особам на конкурсних умовах. Хотілося б висловити сподівання, що з прийняттям цих нормативних документів Кабінет Міністрів розглядав питання управління державними корпоративними правами виключно в контексті вирішення головної проблеми ринкової трансформації нашого суспільства – грошової приватизації, виходячи насамперед із довгострокової економічної стратегії держави.

**О.П.КИРИЛЕНКО**

*(Стажувався на посаді заступника завідуючого організаційним відділом Харківської обласної ради)*

## **НАПРЯМКИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНОГО СЕКТОРА ЕКОНОМІКИ**

Аграрний сектор в Україні є важливою складовою частиною економіки, він повинен забезпечувати населення продуктами харчування та деякі галузі промисловості – сировиною. Держава за роки радянської влади виявилася нездатною раціонально використовувати один з найкращих у світі потенціал ресурсів.

Тому з 90-х років, після проголошення суверенітету і незалежності

України у нас почалася радикальна аграрна реформа. Її мета - це формування економіки ринкового типу, що забезпечує людині гідний спосіб життя. Та, на жаль, відбувся рух "від поганого - до гіршого". Закономірно виникає запитання: чому перетворення в сільському господарстві не тільки не вирішують застарілі проблеми, притаманні ще колгоспно-радгоспному ладу, але призводять до стагнації виробництва та кризи в економіці?

Науково обгрунтована відповідь на поставлене запитання має не тільки теоретичне, але й практичне значення.

Нині у сільському господарстві ще не склалася система ринкових відносин між його суб'єктами з ініціативної, творчої і самостійної діяльності, спрямованої на одержання доходів та прибутку. Відбувається становлення ринкових відносин: об'єктивні ринкові закони, механізми і принципи лише починають діяти. У цих умовах не виправдано покладатися на спонтанне регулювання економіки. Необхідні цільові державні комплексні програми на всіх основних напрямках розвитку виробництва та більш діяльна участь держави у формуванні ринково-підприємницького середовища.

Одним з основних блоків економічної політики має стати програма залучення в країну приватного іноземного капіталу, головним чином, у формі прямих інвестицій. Для цього необхідне, перш за все, стабільне законодавство та оподаткування сільгоспвиробника, розв'язання питання щодо власності на землю та можливості використовувати її як товар.

У аграрній політиці держави нагальним завданням залишається усунення диспаритету цін. У сільському господарстві ринкове ціноутворення сьогодні не дає належного ефекту. Через це поряд з ринковим саморегулюванням державі необхідно посилити регулювання ціноутворення.

Кредитна політика держави може використовуватися для стимулювання росту обсягів виробництва під майбутній врожай на умовах ф'ючерсних контрактів, що укладаються за біржовою ціною, але кредитування повинне бути цільовим. Особливого значення для знову створених підприємницьких структур набуває інвестиційний кредит - лізинг як форма матеріально-технічного забезпечення з одночасним кредитуванням і орендою.

Державні субвенції в Україні варто спрямувати насамперед на розвиток: селекції і насінництва сільськогосподарських культур, племінну та ветеринарну роботу у тваринництві, меліорацію, охорону землі, води і навколишнього середовища.

Між державним регулюванням економіки і її саморегулюванням важливе оптимальне співвідношення. А воно не може залишатися незмінним, оскільки залежить від багатьох обставин: від рівня розвитку

продуктивних сил, політичної орієнтації країни, національних і демографічних особливостей, характеру історичного етапу. Знайти раціональне співвідношення між державним регулюванням сільського господарства і ринковим саморегулюванням - одне з ключових завдань у сучасних моделях ринкової економіки й у перехідних до ринку економіках постсоціалістичних країн. Це вимагає продовження глибокого наукового осмислення й аналізу численних проблем становлення ринку в аграрному секторі.

Державна підтримка сільських підприємств - об'єктивна необхідність в умовах ринку. Головне - вибрати найбільш ефективні форми такої підтримки, що стимулюють виробництво сільськогосподарської продукції.

**Ю.А.ГРОМАК**

*(Стажувався на посаді начальника управління АПК Сумської облдержадміністрації)*

## **ПРИСКОРЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ АГРОПРОМИСЛОВОГО ВИРОБНИЦТВА: ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ**

З часу прийняття Указу Президента України "Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки" минуло більше півроку. Цього часу достатньо, щоб на практиці відчуті його своєчасність та важливість, підтримку більшістю громадян країни заходів, передбачених в Указі. Усім добре відомі соціальні передумови, що спонукали появу цього документа. Життя переконливо показало неефективність колективних сільськогосподарських підприємств, прогресуючу їх деградацію, - для них державна підтримка виявилась безрезультатною. Водночас, господарства приватного типу працюють рентабельно, чим довели свою життєздатність у ринкових умовах. Тобто там, де земля має дбайливого господаря, результати вагомі навіть без допомоги з боку держави.

Проведенню реформ значною мірою сприяє широка роз'яснювальна, навчальна, організаційна і консультаційна робота, яка здійснюється владними та спеціалізованими сільськогосподарськими органами, науковцями, засобами масової інформації у центрі і на місцях. Доречно зазначити, що хоча реформи ще тривають, але селяни



в цілому і особливо сільськогосподарські підприємства, створені на приватних засадах, потребують економічно обґрунтованих рекомендацій щодо своєї діяльності у ринкових умовах.

Нині в агропромисловому комплексі створені приватні підприємства, які активно включаються у виробничий процес. Але час спливає, і природа чекати не буде. Для того, щоб уже зараз забезпечити їм оптимальні стартові умови, необхідно невідкладно вирішити принаймні чотири основні проблеми.

1. Перша проблема пов'язана з боргами реформованих КСП.

Нині вони становлять в Україні 14,9 млрд. грн. або 1,3 млн. грн. на одне господарство. Кредиторська заборгованість перевищує дебіторську майже в 7 разів. Природно, що така астрономічна сума не повинна бути тягарем для нових підприємств. Дана ситуація характерна і для Охтирського району Сумської області, де я проходив стажування. Кредиторська заборгованість сільгосппідприємств перевищує дебіторську в 4,5 раза: станом на 1 червня 2000 року становила 20,8 млн. грн., в тому числі по платежах до бюджету – 2,2 млн. грн., по відрахуваннях до Пенсійного фонду – 1,0 млн. грн., по оплаті праці – 5,7 млн. грн.

Вихід із становища, що склалося, вбачається у списанні та реструктуризації заборгованості, а також її погашенні за рахунок підприємств, що реформуються.

З цією метою підготовлено відповідний проект закону України, яким передбачено списання 1,9 млрд. грн. поточної податкової заборгованості реформованих КСП перед державою на дату їх реформування. Раніше реструктуризована податкова заборгованість у сумі 3,8 млрд. грн. та заборгованість із сплати обов'язкових платежів (термін сплати якої настає з 1 січня 2000 року) може бути також списана, на що потрібне відповідне рішення Верховної Ради України. Щодо боргів перед підприємницькими структурами за одержані товарно-матеріальні ресурси в сумі 6,8 млрд. грн., то вони або погашаються за рахунок майна КСП, яке вилучається з розпаювання, або борги передаються правонаступникам.

2. Друга проблема – передача об'єктів соціальної сфери до комунальної власності господарствами, що реформуються.

На балансі КСП утримувалося 7,5 млн. м<sup>2</sup> житла, 5,1 тис. дошкільних закладів, 2600 клубів і будинків культури, 322 будинки-інтернати для людей похилого віку, 1300 закладів охорони здоров'я та багато інших соціальних об'єктів та мереж. Балансова вартість непереданих об'єктів становить 10,4 млрд. грн., а на їх утримання необхідно щорічно 350 млн. грн. Зрозуміло, що такі кошти слід передбачати в бюджеті на наступний

рік.

3. Третя проблема – створення оптимальних умов для фінансово-кредитного забезпечення сільськогосподарських товаровиробників. Саме шляхом створення системи фінансово-кредитного забезпечення йшли при виході з кризових ситуацій, як відомо, США та країни Західної Європи. Створення фонду кредитної підтримки в розмірі, як мінімум, 2 млрд. грн., дозволить покрити лише 25 % дефіциту обігових коштів села.

4. Четверта проблема – відхід уряду від постачальницьких функцій, перехід на ринкові заходи забезпечення сільськогосподарських товаровиробників матеріально-технічними ресурсами, відмова від пільг, що застосовувалися при цьому раніше. У зв'язку з таким напрямом Кабінет Міністрів України 17 січня 2000 року прийняв Постанову “Про нові підходи до забезпечення сільськогосподарських товаровиробників матеріально-технічними ресурсами”, якою визначено, що органи виконавчої влади не будуть виконувати постачальницьких функцій. Запровадження на ділі ринкових підходів зобов'язує сільгосптоваровиробників самостійно закуповувати необхідні матеріально-технічні ресурси у суб'єктів підприємницької діяльності, зокрема через біржовий ринок. Органи влади здійснюватимуть лише контроль за дотриманням рівня цін при постачанні ресурсів селу. Згідно з урядовими рішеннями матеріально-технічні ресурси в борг не надаватимуться.

Розв'язання цих проблем значною мірою сприятиме виведенню агропромислового комплексу з економічної кризи та забезпеченню його конкурентоспроможності на світовому ринку.

**О.Г.ПЕТРОВ**

*(Стажувався на посаді заступника начальника відділу кадрової роботи та з питань державної служби Харківської облдержадміністрації)*

## **МАГІСТРАЛЬНИЙ НАПРЯМ РОЗБУДОВИ ІНФРАСТРУКТУРИ АГРАРНОГО РИНКУ ХАРКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ**

Необхідність розбудови інфраструктури ринку викликана не лише бажанням піднесення добробуту населення, а й нагальною потребою розвитку аграрного комплексу країни. У період з грудня 1999 по серпень

2000 року Президент України підписав два укази, що пов'язані із створенням діючого ринкового механізму на селі:

– по-перше, це Указ Президента України від 03.12.1999 р. № 1529 “Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки”, який сприяє завершенню роботи, що була почата у 1993 році, тобто присвячений реформуванню відносин власності на землю та майно на селі;

– по-друге, це Указ Президента України від 06.06.2000 р. № 767 “Про заходи щодо забезпечення формування та функціонування аграрного ринку”, у якому підтверджується новий підхід до створення конкурентного середовища та забезпечення нових “правил гри” в аграрному секторі економіки.

Маємо усвідомити, що аграрному ринку потрібне не лише державне регулювання, а та “невидима рука” Адама Сміта, що керує ним та дає змогу вжити найкращих заходів для його розвитку.

Сьогодні держава виступає не лише як учасник ринку, а й ініціатором перетворень на цьому ринку, та, враховуючи досвід минулих років, вона ставить за мету підтримку та надання допомоги усім бажаючим працювати на сільськогосподарському просторі України.

Розгляд впливу органів виконавчої влади на цей процес у регіоні є метою даної публікації, однак потрібно вирішити, який метод аналізу потрібно використати для осмислення даного явища. Можна використати порівняльний аналіз, але у нашому випадку краще розглядати матеріал через призму факторного аналізу за методом елімінування, що дозволяє, з одного боку, визначити силу впливу фактора на функцію для розробки організаційних заходів з покращання цієї функції, а також для прогнозування подальших змін, з іншого боку, запропонований метод аналізу дозволяє простежити дію одного фактора та виключає дію інших факторів.

У Посланні Президента України до Верховної Ради України були підняті гострі питання розвитку країни, серед них йшлося і про проблеми аграрного комплексу. Одним із завдань визначено “всебічний розвиток інфраструктури ринку сільгосппродукції, забезпечення його прозорості, паритетності, створення рівних умов для конкуренції всіх учасників аграрного ринку”.

На регіональному рівні реалізація аграрної політики передбачає забезпечення продовольчої безпеки не тільки регіону, а й всієї країни. В області уже працюють на умовах приватної власності 560 новостворених сільськогосподарських та обслуговуючих підприємств, з них: 201 – приватне сільськогосподарське підприємство; 231 – товариство з обмеженою відповідальністю; 80 – сільськогосподарських виробничих кооперативів; 18 – акціонерних товариств; 16 – фермерських господарств; 14 – інших ринкових формувань.

Із зростанням кількості підприємств постає питання про їхнє

забезпечення матеріально-технічними ресурсами та необхідність нового підходу до потреб сільського населення. Відповідно до Указу Президента України "Про заходи щодо забезпечення формування та функціонування аграрного ринку" обласна державна адміністрація видала розпорядження від 19 липня 2000 р. № 675 "Про заходи щодо забезпечення формування та функціонування аграрного ринку області", у якому головна увага приділяється організаційним заходам щодо сприяння розвитку нової торговельної мережі за умовами повної конкуренції, яка з часом стане дійовим важелем для інфраструктури аграрного ринку.

Обласна державна адміністрація ставить перед собою такі важливі завдання:

1. Створення обласної координаційної групи, яка виконує функції проведення аналізу, узагальнення, методичного забезпечення, удосконалення діяльності і розвитку ринкової інфраструктури та вжиття у разі необхідності відповідних заходів.

2. Проведення навчання голів районних державних адміністрацій на базі Харківського державного аграрного університету з питань забезпечення формування та функціонування аграрного ринку.

3. Сприяння районним державним адміністраціям у забезпеченні розбудови інфраструктури ринку за рахунок відкриття торгових домів, кредитних спілок, оптово-роздрібних магазинів та інше.

4. Прискорення створення єдиної інформаційної служби агропромислового комплексу області з можливістю надання кваліфікованим підприємствам, організаціям та населенню інформації про стан та тенденції розвитку аграрного ринку.

5. Дотримання антимонопольного законодавства про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності.

Сьогодні уже спостерігаються перші паростки на ниві формування інфраструктури аграрного ринку, так, станом на 2 серпня 2000 року створено: 2 товарні біржі, 6 агроторгових домів, 2 аукціони живої худоби (в районних центрах), 32 виставки-ярмарки, 2 обслуговуючих сільськогосподарських кооперативи, 57 заготівельних пунктів.

Відповідно до Указу Президента України місцеві державні адміністрації стають учасниками ринкових відносин завдяки формуванню інфраструктури ринку. Це яскраво виражено у розпорядженні обласної державної адміністрації, у якому зроблено наголос на необхідності забезпечення прозорості ринку та створення належних умов праці для всіх бажаючих на ньому працювати, розробки нових навчальних програм, пов'язаних з питаннями організації та функціонування аграрного ринку та ін.

## СЕКЦІЯ № 2

**АДМІНІСТРАТИВНЕ РЕФОРМУВАННЯ НА РІВНІ  
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ**

(керівник секції: Г.С.Одінцова, д.е.н., професор, академік Академії економічних наук України, завідувач кафедри державного управління та менеджменту)

**О.М.ДРОБОТЕНКО**

*(Стажувався на посаді головного спеціаліста відділу органів місцевого самоврядування управління територіальних державних органів Голодержслужби України, а також у Федеральній Академії державного управління, земля Берлін, Німеччина)*

**ГОЛОВНЕ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ –  
ПРОВІДНИК ЄДИНОЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**

Для проведення єдиної державної політики та функціонального управління державною службою України Постановою Кабінету Міністрів України від 2 квітня 1994 року за № 209 створено Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України.

У зв'язку з проведенням адміністративної реформи Указом Президента України від 13 березня 1999 року № 250/99 воно перетворено на Головне управління державної служби України.

Робота цього управління будується відповідно до Положення, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 8 вересня 1994 року за № 631. У Постанові, зокрема, зазначається, що Головне управління державної служби України є центральним органом державної виконавчої влади, підвідомчим Кабінету Міністрів України. Згідно з Указом Президента України Головне управління державної служби України є нині центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, підзвітним та підконтрольним Президентові України, і входить до системи органів виконавчої влади.

Структура Головного управління державної служби України включає:

- правовий відділ;
- організаційний відділ;

- управління центральних державних органів;
- управління територіальних державних органів;
- управління підготовки та підвищення кваліфікації кадрів;
- науково-аналітичне управління;
- контрольно-інспекційне управління;
- управління справами.

Загальна чисельність апарату Головного управління державної служби України складає 105 працівників.

Відділ органів місцевого самоврядування, у якому я проходив стажування, є структурним підрозділом управління територіальних державних органів. У своїй діяльності відділ органів місцевого самоврядування керується Конституцією України, законами України, постановами Верховної Ради України, указами та розпорядженнями Президента України. Колектив відділу бере участь у розробці проектів законів, указів Президента та постанов Кабінету Міністрів з питань розвитку місцевого самоврядування, проектів нормативних актів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування і методичних матеріалів з питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування, у проведенні конференцій, семінарів та нарад з питань державної служби, здійснює перевірки стану виконання вимог Законів України “Про державну службу” та “Про боротьбу з корупцією” в центральних і місцевих органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування, погоджує державне замовлення на підготовку спеціалістів для державної служби, вносить пропозиції про віднесення існуючих посад державних службовців, які не перелічені у статті 25 Закону України “Про державну службу”, а також нових посад державних службовців до відповідних категорій державних службовців, розглядає заяви і звернення державних службовців та інших громадян з питань державної служби.

Відділ органів місцевого самоврядування підтримує зв'язок з відповідними органами місцевого самоврядування, аналізує статистичну звітність та інші матеріали, які надходять від них, а також надає їм необхідну практичну допомогу. За дорученням начальника відділу тут розглядаються пропозиції відповідних органів місцевого самоврядування щодо продовження терміну перебування на державній службі осіб, які досягли граничного віку перебування на державній службі, а також заяв, запитів, звернень з питань державної служби. Колектив відділу готує проекти відповідних документів, бере участь у розробці проектів нормативних документів, здійснює комп'ютерний облік державних службовців органів місцевого самоврядування

1-3 категорій, бере участь у формуванні реєстру державних службовців. За дорученням керівництва Головдержслужби він перевіряє також стан виконання вимог Законів України “Про державну службу” та “Про боротьбу з корупцією” в центральних та місцевих органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування.

Щоб своєчасно та якісно виконувати свої службові обов’язки, головний спеціаліст відділу повинен досконально знати Конституцію України, Закони України “Про державну службу”, “Про місцеве самоврядування”, “Про місцеві державні адміністрації” та інші законодавчі та нормативні документи.

Розгляд листів, заяв та звернень громадян, установ і організацій у відділі здійснюється відповідно до Закону України “Про звернення громадян”.

В період мого стажування Головним управлінням державної служби України, зокрема відділом органів місцевого самоврядування було підготовлено та винесено на розгляд Верховної Ради України проект Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування”. На той час на розгляд Верховної Ради було представлено два проекти Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування”, один – підготовлений Головдержслужбою разом з Кабінетом Міністрів, інший – групою депутатів Верховної Ради України. Спеціалістами відділу органів місцевого самоврядування було опрацьовано обидва проекти, порівняно їх та внесено ряд пропозицій та зауважень. В кінцевому підсумку був взятий за основу проект, підготовлений Головним управлінням державної служби. Цей проект закону пройшов у Верховній Раді перше читання і був повернутий до відділу органів місцевого самоврядування Головдержслужби для доопрацювання з урахуванням пропозицій народних депутатів України. В роботі з доопрацювання Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” після першого читання та підготовці його до другого читання мені особисто довелося взяти участь.

В апараті Головдержслужби створено локальну комп’ютерну мережу між структурними підрозділами, кожен працівник забезпечений персональним комп’ютером, що дає змогу підвищити обсяги та якість виконуваних робіт, оперативніше виконувати поставлені перед працівником завдання. Але вже давно назріла потреба в створенні локальної комп’ютерної мережі між Головдержслужбою та центральними і територіальними державними органами виконавчої влади. Незважаючи на нестачу бюджетних коштів, що, звичайно, є суттєвою перешкодою на шляху матеріально-технічного забезпечення Головдержслужби, робота із створення такої мережі нині проводиться.

**А. ГАНТОНЕНКО**

*(Стажувався на посаді начальника відділу організації підготовки кадрів управління підготовки та підвищення кваліфікації кадрів Голодержслужби України)*

## **КОДЕКСИ ПОВЕДІНКИ: НЕОБХІДНІСТЬ ЗАПРОВАДЖЕННЯ**

Суспільне призначення державної служби полягає у забезпеченні ефективного здійснення завдань і функцій держави. Тож не дарма однією з перших реформ, проведення якої було започатковано керівництвом нашої держави, є адміністративна. Варто зазначити, що ми не вдалися до зламу старої системи управління, а, зваживши на її недоліки та урахувавши вимоги сучасності, робимо поступові зміни: створено низку нормативних документів, які регламентують діяльність органів державної влади; розробляються та удосконалюються концепції підготовки нових кадрів для державної служби; ведеться безперервна боротьба з такими негативними явищами, як бюрократія, корупція; значна увага приділяється формуванню етичної культури державного службовця.

Якраз останнє твердження є беззаперечним доказом того, що адміністративна реформа проводиться комплексно і охоплює не лише проблеми, пов'язані з її законодавчим забезпеченням, але й питання виховання громадянської свідомості в усіх людей, і державних службовців зокрема.

Важливим засобом формування етичної культури державних службовців є створення та імплементація кодексів поведінки державних службовців, провідників та порадників, що допомагають діяти відповідно до етичних та моральних цінностей суспільства.

В чому ж їхня цінність? Навіщо вони потрібні і чи потрібні взагалі? З часів Хаммурапі та Гіппократа ми дотримуємося теорії, що правильно діяти легше, коли знаєш, як це "правильно". Як результат кодифіковані стандарти поведінки стали популярним механізмом для проголошення того очікуваного мінімуму, яким визначається прийнятна поведінка. Відколи вони з'явилися, точаться безупинні суперечки щодо їх доцільності чи недоцільності. Занадто суворі кодекси зменшують простір для дії, породжують бюрократію і, крім того, ніби апріорі цаголошують на корумпованості державної служби. А кодекси, що не мають достатнього впливу на тих, на кого вони розраховані, виглядають



скоріше клаптиком паперу, який ще більше знецінює етичні стандарти.

На тлі цих дискусій більшість урядів схилиється до запитання: “Якщо кодекси не є панацеєю, то навіщо вони взагалі потрібні? Що вони можуть змінити?” Відповідь проста: етичні кодекси важать найменше з-поміж інших виховних засобів, але приносять більше користі, ніж цілковита бездіяльність.

Основною ж ознакою, яка відрізняє етичні кодекси від більш суворих і регламентованих законодавчих актів, є та, що вони добровільно виконуються і спираються на звичаї і традиції країни, особисті (сімейні) цінності людини, релігійні постулати. Кодекси нічого не забороняють, вони застерігають від негідних вчинків, вони ненав’язливо повчають: потрібно діяти так; ось чого від вас очікують; ось за що вас будуть поважати. В цьому й полягає їх найбільша цінність і сила.

Зважаючи на позитивний досвід використання кодексів поведінки за кордоном, доцільно було б запровадити їх у нашій країні. Запровадження кодексів поведінки має забезпечити: по-перше, підвищення загальної етичної культури державної служби; по-друге, формування громадянського суспільства як сили, що протистоїть владі і має вплив на неї; по-третє, моральне й етичне виховання кожного державного службовця як людини і громадянина.

**М.ПЬУБЛІЙ**

*(Стажувався на посаді заступника завідуючого організаційним відділом Харківської обласної ради)*

## **КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Багатогранність і складність завдань сьогодення ставлять питання кадрового забезпечення органів державної влади на рівень невідкладних. Це зумовлює вироблення і практичне втілення найсучасніших підходів до формування складу державних службовців і, насамперед, керівників державних органів та їхніх структурних підрозділів.

Кадрова та управлінська проблема стає дедалі актуальнішою і гострішою, тому основну увагу при її вирішенні слід зосередити на якісно нових методологічних засадах. При цьому виправданою була б орієнтація на кілька взаємопов’язаних положень.

По-перше, державна служба в Україні – молодій незалежній державі

с фактом державотворення, що має багатоаспектні і специфічні проблеми. Вона має стати засобом та інструментом здійснення державної політики.

По-друге, чіткого окреслення потребують питання легітимності та правомірності державної влади як у сфері виконавчої, так і у сфері представницької влади та судочинства. Політика держави з цього приводу повинна відображати завдання і дії всіх гілок державної влади.

По-третє, в умовах глибокого реформування соціально-економічних відносин проблеми державної служби, якій бракує висококваліфікованих працівників, і особливо керівного складу, стають дедалі масштабнішими та різнобічними.

Становлення та розвиток державної служби в Україні вимагає послідовного розв'язання низки завдань. Необхідно більш чітко визначати статус посадових осіб органів виконавчої влади, усунути драматичні колізії між їх повноваженнями і відповідальністю, створити нейтральний, але професійний патріотичний апарат виконавчої влади. Виконання цих завдань має бути визначено законодавчо.

Ефективність функціонування державної служби великою мірою залежить від якості персоналу. У зв'язку з цим особливу увагу слід приділяти залученню кращих кандидатів на кожну державну посаду, відбору їх на конкурсній основі і забезпеченню просування лише з урахуванням їхніх службових заслуг.

Основна діяльність у справі кадрового забезпечення це добір кадрів, що полягає у визначенні кандидатів на посади державної служби з представників інших сфер діяльності такими методами як залучення заяв ззовні та використання системи інвентаризації людських ресурсів.

Якщо процес набору кадрів відбувається без аналізу конкретних особистостей, то добір кадрів передбачає саме процес вибору з-поміж конкретних кандидатів на робоче місце, який спирається переважно на знання, особисту придатність і спроможність працівника (потенціал для набуття навичок). Центральне місце у кадровому забезпеченні – це службове просування особи, яке полягає у призначенні працівника державної служби на посаду з максимальною нормою оплати, що повинна бути більшою за ту, ніж він мав на попередній посаді. Отже, кадрове забезпечення виступає важливим елементом управління людськими ресурсами.

Але наявність принципів всебічно продуманої, науково обгрунтованої роботи з кадрами ще не означає їх фактичної реалізації. Для цього потрібна чітка система організації роботи з керівними кадрами, усім управлінським персоналом як на державному рівні, так

і на регіональному та місцевому; правові та організаційні механізми втілення головної лінії держави в доборі, висуванні й вихованні працівників, покликаних керувати людьми.

Кадрове забезпечення – це складний процес, особливо у державних установах, де слід брати до уваги політичний курс і процедурні вимоги, на які не завжди зважають у більшості організацій приватного сектора.

**В.І.ГОЛУБЧЕНКО**

*(Стажувався на посаді головного спеціаліста  
організаційного відділу Харківської облдержадміністрації)*

## **ПІДГОТОВКА ТА ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

Реформування державного управління посідає особливе місце серед проблем соціально-економічного розвитку України, які потребують якнайшвидшого розв'язання. За твердженнями науковців, реформа адміністративної системи в Україні має випереджати інші перетворення соціально-економічної сфери. Одним з напрямів адміністративної реформи є розробка науково обґрунтованих і виважених рекомендацій щодо забезпечення процедур вироблення політики та прийняття рішень на всіх щаблях державної влади.

Об'єктом дослідження є процес розробки, прийняття і реалізації рішень в органах виконавчої влади на регіональному рівні. Предметом дослідження є покращання їх якості і результативності за рахунок впровадження наукових методів та відпрацювання передових технологій прийняття управлінських рішень.

Прийняття рішень в процесі управління складними соціально-економічними системами повинно ґрунтуватися на використанні наукового підходу до розв'язання будь-якої проблеми. У широкому розумінні науковий підхід передбачає використання наявної теорії прийняття рішень, практичних рекомендацій, які впливають з теорії та досвіду її застосування, комплексне використання всіх способів для прийняття рішень: логічного мислення та інтуїції людини, математичних методів і обчислювальної техніки, навчання керівників теорії і практики прийняття рішень.

При розробці теорії належить: дослідити механізми та

закономірності прийняття рішень в організаційних системах, запропонувати концепції, принципи і методи пошуку кращих рішень і їх обґрунтування, віднайти науковий інструментарій для забезпечення прийняття кращих рішень, підвищення їх якості і обумовленості. Зазначимо, що науковим інструментарієм є нові інформаційні технології.

Рішення – це процес, який складається з цілої низки актів і процедур (етапів). Прийняття рішень – це термін, який включає такі кроки:

1. Ідентифікація і визначення проблеми.
2. Визначення множини альтернативних розв'язань.
3. Визначення критерію чи критеріїв, що будуть використовуватися для оцінки різних альтернатив.
4. Оцінка альтернатив.
5. Вибір альтернатив.

Управлінське рішення – це соціальний акт, підготовлений на основі варіантного аналізу і прийнятої в установленому порядку оцінки, яка має директивне значення, визначену мету і обумовлені ресурси її досягнення, а також організує практичну діяльність суб'єктів і об'єктів управління, спрямовану на досягнення відповідної мети.

Підставами для прийняття рішень можуть бути: оперативні рішення, рішення про підготовку рішень в письмовій формі, доручення інших органів і посадових осіб, вказівки щодо здійснення контролю за виконанням рішення, взаємопов'язаність рішень, які приймаються (ієрархія рішень).

Результатом вирішення завдань у системі виконавчої влади є прийняття управлінського рішення. Слід пам'ятати, що процеси, викликані прийняттям управлінського рішення в системі виконавчої влади, можуть стати незворотними і призвести не тільки до кризи в економіці, політиці та інших сферах, але й до краху системи в цілому. Враховуючи виняткову важливість управлінського рішення, слід виробити його об'єктивну модель формування, реалізація якої забезпечить у підсумку знаходження оптимального варіанта.

Рекомендації:

- При виробленні управлінських рішень слід враховувати фактори, що впливають на якість управлінських рішень, використовувати відомі в теорії прийняття рішень методи: експертні, логіко-математичні, з використанням ЕОМ, прогнозних графів, дерев цілей, системного аналізу.

- Для оптимізації управлінських рішень в місцевих органах

виконавчої влади України потрібне створення багаторівневої системи стратегічного планування і прогнозування, зокрема формування відповідних структурних підрозділів в міністерстві (центральному органі виконавчої влади), а на місцевому рівні, на мою думку, інститутів регіональної політики, які стали б науковими центрами з розробки та впровадження комплексних стратегічних науково-прикладних програм з питань соціально-економічного розвитку областей, районів.

- Необхідно формувати та підтримати інформаційний ресурс органів державного управління з використанням глобальних, регіональних і локальних мереж, здійснити розробку науково-дослідними установами програмного забезпечення комп'ютерних мереж місцевих органів виконавчої влади за відповідними напрямками їх діяльності, створити WEB-сторінки для потенційних інвесторів.

- Реалізація державної регіональної політики України потребує розмежування повноважень щодо прийняття рішень між центральними та місцевими органами влади. Необхідно передати регіонам більшу кількість повноважень з прийняття управлінських рішень, а також необхідних ресурсів, що дозволило б забезпечити їх дійову реалізацію.

**Н.О.РИНЗА**

*(Стажувалася на посаді начальника управління культури  
Харківської облдержадміністрації)*

## **ФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ З УРАХУВАННЯМ ВИМОГ ДО ЕТИЧНОЇ КУЛЬТУРИ**

Створена кілька років тому державна служба України значною мірою успадкувала кадровий потенціал виконавчих органів попереднього політичного устрою, що складається з фахівців, які прийшли на цю важливу ділянку роботи з колишніх структур. Ці службовці не завжди обізнані в сучасній науці з управління, соціальної психології, конфліктології, службового етикету і ділового спілкування, теорії і практики зарубіжного менеджменту, не володіють часто основами сучасних інформаційних технологій.

Успіх у розбудові нашої держави прямо залежить від створення нового корпусу державних службовців – високопрофесійних,

компетентних, здатних діяти ініціативно й відповідально.

Не применшуючи значення таких якостей державних службовців, як: компетентність, самостійність у виконанні поставлених завдань, ініціативність, організованість, діловитість – хотілося б підкреслити роль моралі та професійної етики для різних працівників, зайнятих на державній службі.

Особлива її актуальність зумовлена тими обставинами, що питання етики, норм і правил поведінки чиновників ні раніше, ні тепер не регулювалися спеціальними нормативними актами. Практика, що склалася за попередньою системою, звільняла службовця від дотримання будь-яких норм поведінки.

Усвідомлення важливості зв'язку етики і державної служби спричинило розробку проекту Кодексу загальних правил поведінки державних службовців в Україні. Подібні спеціальні нормативні акти з питань етики державних службовців вже прийняті в зарубіжних країнах (США, Великобританія, Канада, Угорщина та ін.).

Серед особистісних якостей державних службовців цих країн часто згадуються такі: людяність, довіра до інших, привітність, приємна зовнішність, ввічливість, тактовність, гнучкість, дисциплінованість, толерантність.

Що стосується нашої країни, то аналіз проведеного анкетування серед службовців управління культури Харківської облдержадміністрації свідчить про наступне. Серед особистісних та ділових якостей, що повинні бути притаманними державним службовцям, 79 % віддали перевагу відповідальності, 69 % – вмінню мислити системно й аналітично, 51 % – компетентності і рішучості та 45 % – організаторським здібностям і працьовитості.

На жаль, таким особистісним якостям державних службовців, як: ввічливість, інтелігентність, ерудованість, зовнішність, вміння слухати інших – перевагу не віддано (від 3 до 13 %).

В управлінні культури Харківської облдержадміністрації привертає увагу і поляризація державних службовців за стажем державної служби та віком. Так, з одного боку, майже 55 % службовців мають стаж понад 10 років. З іншого боку, 3 % – до 1 року. Тільки 3 % державних службовців складають молоді енергійні спеціалісти віком до 30 років, 31 % працівників мають вік понад 50 років.

Подібна ситуація має місце не тільки в управлінні культури, а й в інших підрозділах Харківської облдержадміністрації. Необхідне

омолодження службовців усього державного апарату, що має супроводжуватися становленням системи послідовного й організованого залучення молоді на державну службу, яка хоче і, головне, може реформувати нове суспільство.

Навчання персоналу є необхідною умовою ефективної роботи апарату управління Харківської облдержадміністрації. Особливо важливою, як нам здається, є комп'ютерна грамотність. За даними анкетування, тільки 24 % державних службовців працюють з комп'ютером на рівні користувача і 34 % використовують у своїй повсякденній діяльності останні досягнення в галузі сучасних інформаційних технологій.

Таким чином, до роботи в державних органах управління має стати державний службовець, здатний на основі та в межах закону виявити самостійність, творчість і підприємливість, сміливо брати відповідальність за свої вчинки, бути висококваліфікованим і дисциплінованим.

Що стосується етичної поведінки державних службовців, то цілком очевидно, що без належної культури, без створення сприятливого морально-психологічного клімату в апараті, без утвердження високих моральних цінностей у стосунках співробітників, а також між ними і громадянами не можна досягти ефективної діяльності апарату управління.

• З метою формування надійного кадрового потенціалу апарату державного управління з урахуванням вимог етичної культури доцільно здійснити наступне:

– утвердити та запровадити Кодекс загальних правил поведінки державного службовця;

– створити управління державної етики, подібне за функціями до аналогічного управління, заснованого у США;

– створити єдину національну систему залучення спеціалістів до державної служби;

– розробити програму підготовки кадрів за кордоном.

• Управлінню культури Харківської обласної державної адміністрації доцільно удосконалити структуру управління: створити відділи мистецтв і охорони пам'яток історії та культури, увести посаду юриста.

• Досвід функціонування однієї з магістратур державного управління – Харківської – свідчить, що при денній формі навчання необхідно більше часу відводити виробничій практиці; чільне місце має посідати індивідуальна робота із слухачами щодо набуття ними вмінь і навичок для майбутньої професійної діяльності.

Т.П.ХРУЛЬ

*(Стажувалася на посаді керівника секретаріату виконавчого апарату Полтавської обласної ради)*

## **ДІЛОВЕ СПІЛКУВАННЯ ЯК СКЛАДОВА ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ УПРАВЛІННЯ**

Науково-практичні основи ділового спілкування з відомих причин донедавна в нашій країні не розвивалися. Та попит на кваліфіковане, професійне соціально-психологічне забезпечення адміністративної реформи досить високий. Саме тому ми вирішили дослідити процес взаємодії керівника та підлеглих під час ділового спілкування. Предметом дослідження є підвищення його якості та ефективності.

У процесі психологічного вивчення культури ділового спілкування керівника та підлеглих використані методи, за допомогою яких можна зібрати інформацію про особливості, зміст ділового спілкування. Основними методами були спостереження та опитування (анкетування).

Тема моєї магістерської роботи “Культура ділового спілкування керівника та підлеглих” є одним з аспектів організаційної культури управління. У чому ж полягає важливість обраного напрямку дослідження? Організаційна культура може сприяти зведенню до мінімуму суперечностей, що призводить до становлення більш ефективного процесу управління. Залежно від підходу (адміністративного чи підприємницького), закладеного керівником в той чи інший режим організації праці, відбувається більш чи менш інтенсивне формування культури організації.

Формування організаційної культури – це спроба конструктивного впливу на соціально-психологічну атмосферу, поведінку співробітників. Сучасний менеджмент розглядає організаційну культуру як потужний стратегічний інструмент, який дозволяє зорієнтувати всі підрозділи і співробітників на досягнення спільної мети.

Свідоме опанування принципів ділового спілкування та правильне їх використання підвищує ефективність ділових контактів, а отже, й ефективність роботи організації. Якщо ділове спілкування проводиться з урахуванням партнерами визначених та перевічених практикою принципів, то їм легко з'ясувати справжню мету, інтерес кожного з них, вплинути на психологічний клімат переговорів. За високої культури спілкування виникає деяка гармонійна сукупність суб'єктів, єдиний фонд думок та почуттів, який суттєво збагачує кожного з них. Тільки



такий єдиний фонд і дозволяє діловим людям вирішити проблеми кожного, узгодити інтереси й отримати обоюдно вигоду від ділової взаємодії.

Під час стажування проведено дослідження у колективі секретаріату виконавчого апарату Полтавської обласної ради щодо складових культури управління: стилю керівництва, соціально-психологічного клімату, ідентифікації співробітників з організацією тощо. Зупинимось на деяких моментах. На запитання: "Чи берете участь в управлінні роботою відділу?" позитивну відповідь дали 87 % респондентів. Щодо бажання брати участь в управлінні організацією, 40 % опитаних відповіли, що хочуть брати участь у вирішенні всіх важливих питань, пов'язаних з діяльністю організації, 60 % хочуть брати участь тільки у вирішенні питань, які стосуються їхньої роботи. Серед чинників, які вважають цінними у своїй роботі, найбільше визнані можливість розвинути навички та здібності, пізнати щось нове, розмір заробітної плати, повага, яку отримують від колег. Рівень інформаційного забезпечення для ефективного виконання трудового процесу 46,6 % респондентів вважають достатнім, 46,6 % частково достатнім, 6,7 % – недостатнім. Рівень технічного оснащення праці цілком задовольняє 53,3 % опитаних, частково задовольняє 40 %, не задовольняє зовсім 6,7 %. За відповідями, 60 % вчасно отримують інформацію про майбутні зміни у підрозділі, 33,3 % коли отримують, коли не отримують, 6,6 % не отримують вчасно.

Серйозний вплив на взаємовідносини чинить стиль управління керівника і соціально-психологічний клімат у колективі. Дослідження цього напрямку показали, що 80 % респондентів оцінюють стиль управління свого керівника як демократичний, 20 % як змішаний (демократичний у поєднанні з авторитарним). Морально-психологічний клімат у колективі оцінюють як нормальний, робочий 93,3 %, залежність клімату від обставин відзначили 6,7 % опитаних.

Аналіз і визначення соціально-психологічних умов забезпечення адміністративної реформи зумовлюється сучасними завданнями практики управління на основі високої культури ділового спілкування як складової управлінської культури, що створює оптимальні умови для найповнішого розкриття потенційних можливостей кожного управлінця.

Зважаючи на вищевикладене та стан справи, який ми маємо на сьогодні, вважаю за доцільне реструктурувати відділи кадрів та запровадити служби управління персоналом, які б мали стратегічне значення у діяльності організації. Основним завданням таких служб має бути розвиток людського потенціалу та організаційної культури.

К.А.КУЧИРОВ

*(Стажувався на посаді заступника начальника організаційного відділу Луганської облдержадміністрації)*

## УКРУПНЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК ОДИН ІЗ ШЛЯХІВ ПОЛІПШЕННЯ ЇХ ДІЯЛЬНОСТІ

Існує чимало свідчень того, що в Україні поступово утверджуються демократичні засади суспільного життя, завдяки чому найгостріші проблеми не приховуються від громадськості чи всіляко завуальовуються, або заганяються в глухий кут, а навпаки, виносяться на широкий загал, всебічно обговорюються, пошук консенсусу ведеться відкрито, гласно. Безперечно, це ознака нової доби, яка утверджує діалог, компроміс, узгодження позицій, шлях до гармонії.

Одними з першочергових проблем є проведення адміністративної реформи та шляхи її прискорення, гармонізація відносин між центром та територіями, актуальність прийняття концепції державної регіональної політики, утвердження самоврядування як безумовного атрибута демократичного суспільства.

Нагальним завданням адміністративної реформи в Україні є створення самодостатніх територіальних громад, які могли б самі заробляти на найнеобхідніше. Зрозуміло, що з 12 тисяч суб'єктів місцевого самоврядування, які існують у нас нині, до самодостатніх можна віднести всього кілька сотень. Тим паче, навіть у невеликому селі, де часто не залишилось працездатного населення, за чинним законодавством обов'язково існує сільська рада.

Причин виникнення такої ситуації більше ніж потрібно, вони загальновідомі. Але пенсіонери, літні люди, які проживають у такому селі, також мають право на загальноприйняті соціальні стандарти. Тому влада повинна оптимізуватися, шукати нові форми управління, щоб ефективніше виконувати свої функції.

Укрупнення територіальних громад – таким шляхом пішли свого часу в Швеції, країні з високорозвинутим місцевим самоврядуванням. Щоправда, з часу прийняття першого закону про місцевий рівень влади тут минуло майже 140 років, а лише 1974-го країна вдалася до нової демаркації комун – місцевих територіальних громад. З раніше існуючих 2500 таких громад нині залишилося всього 279.

Передумови об'єднання або укрупнення громад у Швеції дуже подібні до українських реалій: зменшення доходної бази, вплив

урбанізації, зростання витрат на виконання функцій, різні рівні доходів. Звісно, і там не обійшлося без проблем – об'єднанню протистояли історичні традиції, давалася взнаки різниця поселень в економічному розвитку, бажання кожного стати в центрі нових утворень.

Але переважили державницькі погляди, адже йшлося про добробут конкретних людей. У нас же першопочатками будь-яких перетворень найчастіше виступають групові інтереси, невміння слухати іншого, нерозуміння самої сутності природи місцевого самоврядування.

Саме через це гальмується проведення українсько-шведського проекту, пов'язаного з об'єднанням територіальних громад. Щоправда, додає надії той факт, що в липні цей проект державно-правового експерименту в місті Ірпінь Київської області схвалено на засіданні профільного комітету Верховної Ради, його передано на перше читання. Та коли це важливе питання буде внесено в порядок денний, поки що невідомо. А досвід проведення такого державно-правового експерименту був би дуже цінним для подальшого ходу адміністративної реформи в Україні.

Хоч, звичайно, сліпе копіювання будь-якого досвіду недоречно, однак запозичити конструктивні моменти з процесу об'єднання територіальних громад Швеції не зайве. Тим більше, що шведська сторона виявила бажання допомогти нам у пошуках оптимальної моделі дієздатної громади – первинної територіальної одиниці, яка б мала статус юридичної, щоб надавати жителям своєї території належні послуги.

У ході вже розпочатої адміністративної реформи в Україні маємо вирішити кілька головних проблем державотворення:

– створити дійову концепцію побудови центральних органів виконавчої влади, співвідношення кількості міністерств, інших центральних органів влади, детального визначення їх функцій, взаємодії в процесі здійснення владних повноважень;

– чітко розмежувати у правовому та організаційному плані функціонування структур управління по лінії: Президента та місцевих державних адміністрацій; Кабінету Міністрів та місцевих державних адміністрацій; центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій;

– окреслити і розмежувати повноваження і стосунки місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, внести відповідні зміни до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

**І.В.ГРИВКО**

*(Стажувався на посаді заступника начальника загального відділу  
Харківської обласної ради)*

## **СЕРВЕР ДИСТАНЦІЙНОГО ТЕСТУВАННЯ – ОДИН ІЗ ЗАСОБІВ ПЕРЕВІРКИ ЗНАТЬ ЗА ДОПОМОГОЮ WEB-ТЕХНОЛОГІЙ**

У 1995 році була прийнята програма інформатизації України, що передбачає поступове створення широкої державної інформаційної мережі, яка охоплює як сфери управління, економіки, охорони порядку, так і всі галузі народного господарства, у тому числі освіти та медицину. У Програмі “Україна-2010” не лише наголошується на продовженні зазначених процесів, але також йдеться про їх істотну реорганізацію відповідно до нового бачення інформаційних технологій.

Важливу роль у житті суспільства відіграє зберігання і примноження інтелектуального і культурного потенціалу країни, джерелом чого є освітня сфера. Стан освіти сьогодні такий, що потребує запровадження сучасних комп’ютерних технологій як безпосередньо у процес навчання, так і в процеси, що його супроводять.

Реформування освіти цілком правомірно розглядається як особливо важлива та найактуальніша проблема сучасного розвитку України. Від якісної освіти залежить і якість управління, і економічне зростання держави. Проте специфіка роботи багатьох службовців і фахівців полягає у тому, що вони постійно мають бути у оперативному курсі усіх тонкощів дорученої їм справи, як кажуть, весь час тримати руку на її пульсі. У багатьох випадках вони не мають фізичної змоги навіть на короткий термін кидати свою ланку роботи, тому актуальність даного напрямку досліджень є і ще довго буде залишатися досить важливою, а особливо, ще й тому, що розвиток комп’ютерної техніки, інформаційних технологій, а також поширення мережі Інтернет тільки у сучасних умовах дозволяють говорити про доцільність широкомасштабного впровадження систем дистанційної освіти (ДО).

Розвиток комп’ютерної техніки і телекомунікацій, становлення глобального інформаційного простору відкриває нові можливості для впровадження освітніх технологій. Сучасні програмно-апаратні засоби, що об’єднують комп’ютери в мережі, дозволяють досить ефективно організовувати системи дистанційного навчання.

Напрямок даної роботи була розробка, впровадження та

випробування такої значної частки системи ДС як сервер дистанційного тестування, створений на основі WEB-технологій.

Тестування як метод об'єктивного і стандартизованого контролю знань багато років є основним засобом перевірки знань та добору кадрів у більшості розвинутих країн. Проте тестування це достатньо складний і трудомісткий процес, тому завдання його автоматизації завжди залишається актуальним. Природно, що з появою обчислювальної техніки майже відразу почали створюватися комп'ютерні версії різноманітних тестів. Оскільки аналіз результатів тестування багато в чому є статистичною задачею, а його достовірність істотно залежить від сумарної кількості випробувань, то логічним станом розвитку комп'ютерних систем тестування став етап застосування електронних баз даних для накопичення й опрацювання отриманих масивів інформації. Саме тестові програми подібного типу й одержали в даний час найбільше поширення. Поява WWW-service у мережі Internet і надані в ній можливості щодо організації гіпертекстових мультимедійних документів є дуже привабливими для створення дистанційних тестових систем. Природним шляхом розвитку такого класу систем стало створення серверу дистанційного тестування на базі WEB-технологій. Такий сервер, якщо його включити у мережу Internet, дозволяє здійснювати одночасне тестування практично необмеженої кількості людей, які можуть знаходитися у найрізноманітніших точках земної кулі.

Реалізовано дану систему дистанційного тестування за технологією клієнт-сервер. Тому, хто тестується, надається динамічно сформована WEB-сторінка, що має систему реєстрації, інструкції і, власне, тексти запитань і відповідей. Відразу відбувається і попередній аналіз коректності відповідей, що уводяться.

Дана програма має достатню гнучкість для того, щоб забезпечити виконання основних істотних функцій системи дистанційного навчання, а саме:

- організація реєстрації і вступних іспитів;
- електронна бібліотека навчальних і довідкових матеріалів;
- інтерактивне роз'яснення ключових моментів матеріалів, що досліджуються;
- організація поточного контролю і формування за його результатами оптимальних індивідуальних програм навчання;
- тестування і сертифікація за певними результатами.

Модульність побудови програми дозволяє при необхідності доповнювати її новими матеріалами і додатковими сервісними функціями.

Випробування програми було проведено наприкінці травня – на початку червня 2000 року на вступних іспитах в УАДУ (ХФ) при Президентіві України. Тестування пройшли понад 200 абітурієнтів. Кожний тестований відповів на 101 запитання, обравши відповідь з 557 альтернатив. Середній час тестування склав 45 хвилин, при цьому мінімальний зафіксований час дорівнював 22, а максимальний – 70 хвилинам відповідно. Щоб виключити можливість правових конфліктів, кожному тестованому відразу роздруковувався і давався на підпис протокол, що містив дані про його відповіді. За час тестування не сталося жодного серйозного збою з вини програмного забезпечення або устаткування. Іспити також показали, що навіть тим тестованим, кому раніше не доводилося працювати за комп'ютером знадобилося не більше 3 хвилин, щоб приступити до предметної роботи з програмою.

Таким чином, можна зробити наступні висновки. Зважаючи на те, що дистанційне навчання – це навчання близького майбутнього, для втілення його у життя треба розв'язати цілу низку різноманітних проблем правового, організаційного, технічного, дидактичного і психологічного характеру. Поширення дистанційного навчання пов'язане з розвитком інформаційних мереж і, в першу чергу, Internet. Розроблена система є кроком у практичній реалізації.

**О.М.ЯНЕНКО**

*(Стажувався на посаді начальника Управління державної ветеринарної медицини, головного держветінспектора Харківської області)*

## **ПЕРЕТВОРЕННЯ СТРУКТУРИ УПРАВЛІННЯ – НЕОБХІДНА СКЛАДОВА РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЕТЕРИНАРНОЇ МЕДИЦИНИ**

Реалізація сутності управління, яка проявляється через публічні інтереси, державну владу та державне управління, проходить у певних організаційних формах.

Певні організаційно оформлені державно-управлінські структури має ветеринарна медицина, яка виконує важливі завдання. По-перше, це пов'язано із забезпеченням здоров'я продуктивних і декоративних тварин, що дає можливість отримати достатню кількість тваринної продукції. По-друге, ветеринарна служба контролює також якість

продуктів, які йдуть на харчування людям і в такий спосіб оберігає нас від отруєнь, захворювань, спільних для людини і тварини. На ветеринарну службу також покладено обов'язок контролювати ветеринарно-санітарний стан підприємств і, таким чином, активно боротися за охорону навколишнього середовища.

Треба сподіватися, що теперішня політична ситуація в Україні принесе якісні результати за умов постійного удосконалення роботи адміністративних структур. Управління ветеринарною медициною, як і інші галузі, потребує суттєвих структурних змін, особливо за умов реформування державних органів.

Аналіз сучасного стану забезпечення ветеринарного благополуччя Харківської області, оцінка рівня виконання різними суб'єктами чинного ветеринарного законодавства, особливо в умовах ринкових перетворень і реформування АПК, облік обсягів спеціальних заходів, урахування прикордонності території та необхідності посилення державного інспекторського контролю дають підстави для встановлення оптимальної штатної чисельності управління держветмедицини в кількості 10 одиниць.

Слід також розглянути можливість уведення до штату обласного управління держветмедицини головних держветінспекторів районів і міст Харкова і Люботина – всього 29 одиниць, які утримуються за рахунок державного бюджету і є держслужбовцями, але сьогодні перебувають в складі райдержадміністрацій та очолюють відповідні управління держветмедицини, штатна чисельність яких складає не більше одного чоловіка.

Вважаю, що існування районних управлінь держветмедицини у їх нинішньому вигляді недоцільне і виконувати функції як повноцінне управління вони не в змозі.

Уведення районних інспекторів держветмедицини до складу обласного управління держветмедицини має наступні переваги:

1. Змінюється статус держветінспекторів в районах, вони стають представниками облдержадміністрації на місцях в галузі держветмедицини.

2. Зберігається необхідна вертикаль в управлінні держветмедициною.

3. Підвищується ефективність роботи у забезпеченні інспекторського контролю за виконанням всіма суб'єктами господарювання чинного ветеринарного законодавства і відповідних розпоряджень облдержадміністрації.

4. Зберігається державний інспекторський контроль на місцях як для державних, так і для приватно практикуючих ліцензійних ветеринарних структур.

5. Реорганізація не несе додаткового бюджетного навантаження і може бути здійснена в межах відведеного загального фінансування у

разі вилучення відповідних штатних одиниць із структури райдержадміністрацій на користь облдержадміністрації.

Виходячи з цього, вноситься пропозиція – визначити штатну чисельність управління держветмедицини облдержадміністрації в кількості 39 одиниць, а саме, 10 одиниць – апарат управління і 29 одиниць – інспектори держветмедицини в районах і містах Харків та Люботин.

Таке перетворення структури управління можливе лише за умов наявності відповідної законодавчої бази. Зараз Верховною Радою України розглядається проект Закону України “Про ветеринарну медицину”, який був винесений на широке обговорення. Необхідність прийняття нового Закону України “Про ветеринарну медицину” виникла внаслідок зміни форм власності сільськогосподарських підприємств. Підприємницькою ветеринарною практикою можуть займатися юридичні та фізичні особи (громадяни України, іноземці та особи без громадянства), які мають диплом спеціаліста ветеринарної медицини та отримали ліцензію. У новому законі передбачається введення нового поняття офіційний лікар ветеринарної медицини. До цієї категорії фахівців відносять лікарів ветеринарної медицини, які знаходяться на державній службі або мають повноваження Державного департаменту ветеринарної медицини (на рівні району це головний лікар ветмедицини району, його заступник та завідувачі лабораторіями держветмедицини та лабораторіями ветсанекспертизи).

Забезпечення реформування структурно-функціональних основ побудови адміністративних органів є вкрай необхідним, тому що подолання кризи в суспільстві можливе лише за умови ефективного державного управління всіма сферами життя.

**І.В.СТЕШЕНКО,**

*асистент кафедри державного  
будівництва Національної  
юридичної академії України  
ім. Ярослава Мудрого*

## **ВЗАЄМОДІЯ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ З ІНШИМИ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

Проведення виборів у справді демократичних умовах вимагає забезпечення юридичних, організаційних і матеріально-фінансових гарантій незалежності і неупередженості виборчих органів. З метою



створення саме такого механізму у виборчому законодавстві України послідовно проведений принцип незалежності виборчих комісій і неприпустимості втручання в їх діяльність інших органів публічної влади. Однак незалежність виборчих комісій не означає відсутності їх взаємодії з державними органами й органами місцевого самоврядування. Адже здійснення виборчої кампанії на справді демократичній, правовій основі можливе лише за умови тісної взаємодії Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, центральних і місцевих органів виконавчої влади, судів, органів місцевого самоврядування з виборчими комісіями всіх рівнів з питань проведення єдиної політики у сфері формування і реалізації виборчого законодавства.

Місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані сприяти виборчим комісіям у здійсненні ними своїх повноважень (п.9 ст.14 Закону України "Про вибори народних депутатів України", п.11 ст.18 Закону України "Про вибори Президента України"). Аналіз чинного законодавства дозволяє визначити п'ять основних сфер, де виборчі комісії мають право очікувати допомоги відповідних органів і організацій, як-от: правотворча, матеріально-фінансова, інформаційна, організаційно-технічна, а також сфера забезпечення законності і правопорядку.

У правотворчій сфері:

– Центральна виборча комісія на основі узагальнення практики застосування виборчого законодавства може звертатися до суб'єктів права законодавчої ініціативи з пропозиціями щодо його удосконалення;

– Центральна виборча комісія звертається в разі потреби до Конституційного Суду України щодо тлумачення виборчого законодавства.

У матеріально-фінансовій сфері:

– Центральна виборча комісія розробляє і затверджує кошторис витрат на підготовку і проведення виборів, Кабінет Міністрів України закладає відповідні суми в проект Державного бюджету України, Верховна Рада України його затверджує, а в разі потреби вносить до нього зміни;

– банківські установи інформують відповідні виборчі комісії про відкриття рахунків виборчих фондів;

– контроль за надходженням і використанням коштів виборчих фондів політичних партій, виборчих блоків, власних виборчих фондів кандидатів здійснюється Центральною й окружними виборчими комісіями разом з податковими органами, а також установами банків,

у яких відкриті відповідні рахунки;

– Центральна виборча комісія контролює використання виборчими комісіями нижчого рівня коштів Державного бюджету із залученням до проведення перевірок працівників органів Міністерства фінансів України і Державної податкової адміністрації України;

– Кабінет Міністрів України визначає умови і порядок оплати праці, побутового, медичного, санаторно-курортного, транспортного й іншого обслуговування членів Центральної виборчої комісії, а також співробітників її секретаріату відповідно до Закону України “Про державну службу”.

В інформаційній сфері:

– виборча комісія має право звернутися з питань, пов’язаних з підготовкою і проведенням виборів, до місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, які зобов’язані розглянути поставлене питання і дати виборчій комісії відповідь не пізніше ніж у триденний строк;

– Центральна виборча комісія має право заслуховувати повідомлення органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування з питань, пов’язаних з підготовкою і проведенням виборів (щодо забезпечення виборчих комісій зв’язком, транспортом, приміщеннями, обладнанням і т.д.);

– після опублікування результатів голосування і підсумків виборів Центральна виборча комісія передає виборчу документацію у відповідну центральну державну архівну установу, а окружні, територіальні і дільничні виборчі комісії - у відповідні місцеві державні архівні установи.

У сфері організаційно-технічного забезпечення:

– місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування безоплатно дають у користування виборчим комісіям необхідні для підготовки і проведення виборів приміщення й устаткування;

– окружні виборчі комісії погоджують з відповідними органами місцевого самоврядування, місцевими державними адміністраціями порядок і місце розміщення агітаційних матеріалів;

– списки виборців складаються виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (де вони утворені) рад, а в містах Києві і Севастополі – місцевими державними адміністраціями по кожній виборчій дільниці, підписуються керівниками цих органів і передаються дільничним виборчим комісіям.

У сфері забезпечення законності й правопорядку:

– окружні виборчі комісії мають право звертатися до суду із заявами

про розгляд звернень, заяв і скарг щодо організації і проведення виборів на території виборчого округу, а у випадку судового оскарження дій і рішень виборчих комісій останні вступають у відносини із судом як відповідачі по справі;

– прокуратура продовжує (до уведення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів з контролю за дотриманням законів) здійснювати загальний нагляд за дотриманням і застосуванням виборчого законодавства;

– органи внутрішніх справ інформують Центральну виборчу комісію про наявність у претендентів на статус кандидата у Президенти України судимості, забезпечують громадський порядок при проведенні масових заходів у рамках виборчої кампанії, на виборчих дільницях, здійснюють охорону приміщень виборчих комісій і виборчої документації при її транспортуванні;

– Управління державної охорони України забезпечує охорону кандидатів у Президенти України під час виборчої кампанії відповідно до Закону України “Про державну охорону органів державної влади і посадових осіб”.

Практика реалізації виборчих законів під час виборчих кампаній 1997-1999 років виявила низку проблем у взаємовідносинах між виборчими комісіями й іншими органами публічної влади. Особливо це виявилось у сфері матеріально-технічного і фінансового забезпечення діяльності виборчих комісій. Так, якщо для Центральної виборчої комісії питання надання їй приміщень, транспорту, зв'язку і технічного устаткування значною мірою уже вирішені вищими органами державної влади України, то для інших виборчих комісій вони стоять досить гостро, а для окружних, територіальних і дільничних комісій вимагають вирішення під час кожної нової виборчої кампанії.

Наявні проблеми у взаємовідносинах виборчих комісій з іншими органами публічної влади зумовлені низкою чинників. Найбільш істотними серед них, на нашу думку, є недосконалість правового статусу окружних (територіальних) і дільничних виборчих комісій, їх тимчасовий характер. Саме цим значною мірою спричиняється їх нерівне становище у відносинах з іншими органами публічної влади, залежність від чиновного розсуду і необхідність постійно виступати в ролі прохача. На жаль, в очах більшості посадових осіб виборчі комісії не є органами влади, а їх рішення всупереч закону далеко не завжди розглядаються як обов'язкові для виконання. І це цілком зрозуміло: важко очікувати поваги до органів, позбавлених власної матеріально-фінансової й організаційно-технічної бази, змушених майже з кожного питання звертатися до місцевої держадміністрації або виконкому місцевої ради,

адже вони не мають постійного персоналу і навіть постійних приміщень.

Вихід із ситуації, що склалася, вбачається в офіційному наданні територіальним виборчим комісіям статусу постійно діючих органів державної влади. І нехай на постійній основі в них будуть працювати лише голова і секретар, але вони повинні мати постійне приміщення, устаткування, транспорт і засоби зв'язку. У сукупності з уніфікацією виборчих одиниць по усіх видах виборів це здатне значно підвищити ефективність діяльності виборчих комісій і державну дисципліну на всіх етапах виборчого процесу.

Не менш серйозної уваги вимагає і проблема матеріально-технічного забезпечення виборчих кампаній, суть якої зводиться до необхідності розробки і впровадження нормативів забезпечення виборчих комісій різних рівнів приміщеннями і обладнанням, а також проєктів централізованого забезпечення виборчих комісій уніфікованим устаткуванням (збірно-розбірними кабінами для голосування багаторазового використання, скриньками для голосування, оргтехнікою і т.п.). Це виключить необґрунтовано високі витрати на організацію і проведення виборів, зробить кошторис витрат більш передбачуваним й обґрунтованим. У кожній окружній і територіальній виборчій комісії має бути постійний розрахунковий рахунок, що зніме необхідність щоразу наново відкривати рахунки для перерахування бюджетних коштів, виділених на фінансування виборчої кампанії.

У виборчому законодавстві необхідно чітко закріпити відповідальність за порушення виборчого законодавства, зокрема відповідальність посадових осіб органів державної влади і місцевого самоврядування за невиконання законних вимог виборчих комісій, за нерозгляд їх звернень і т.д.

Виборчим комісіям варто більш активно використовувати важелі впливу на інші органи публічної влади, що не одержали чіткого законодавчого закріплення, але цілком вкладаються у рамки їх компетенції. Зокрема, Центральна виборча комісія повинна виступати одним з основних експертів при розробці в надрах парламенту нових виборчих законів, а також при вирішенні Президентом України питання про їх промульгацію; більш планомірними і завчасними повинні бути контакти Центральної виборчої комісії з Кабінетом Міністрів України з питання визначення оптимальних сум на фінансування майбутньої виборчої кампанії і т.д. У зміцненні взаємодії виборчих комісій з іншими органами публічної влади закладений значний потенціал підвищення демократизму виборчих процедур, ефективності роботи виборчих органів, ступеня забезпечення виборчих прав громадян.

*(Стажувався на посаді заступника начальника управління економіки Сумської облдержадміністрації)*

## **ПРО ОСНОВНІ НАПРЯМИ КОНКУРЕНТНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ЗАХОДИ ЩОДО ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ**

Для подолання кризових явищ в економіці, вирішення комплексу соціально-економічних проблем, забезпечення добробуту населення необхідно приділяти достатню увагу створенню та розвитку конкурентного середовища на регіональних ринках товарів і послуг.

Основою ринкової економіки є конкуренція, яка стимулює виробництво товарів, яких потребує споживач, сприяє зменшенню собівартості товарів, а відтак, спонукає підприємців підвищувати ефективність виробництва, запроваджувати новітні технології, використовувати досягнення науково-технічного прогресу.

Протягом 1999 року в області зменшилась з 113 до 102, або на 9,7 %, кількість монопольних утворень, що діють на регіональних ринках товарів і послуг. У зв'язку з розвитком конкуренції втратили монопольне становище 8 хлібокомбінатів і хлібозаводів.

Сьогодні назріла необхідність демонополізувати ринок транспортних перевезень, особливо перевезень пасажирів автомобільним транспортом, що сприяє вступу нових перевізників на цей ринок.

Вкрай незадовільними темпами протягом трьох років відбувається реформування житлово-комунального господарства, зокрема обслуговування житлового фонду та прибудинкових територій. З початком економічних перетворень в житлово-комунальному господарстві в області створено тільки 22 об'єднання співвласників багатопверхових будинків. Перші альтернативні організації з обслуговування житла на конкурсних засадах у 1999 році з'явилися лише в містах Конотопі, Шостці та Сумах. Не розв'язуються питання розподілу функцій житлово-експлуатаційних організацій як замовника і підрядника з надання послуг по обслуговуванню житла та прибудинкових територій, створення міських теплосервісних підприємств різних форм власності.

У зв'язку з відсутністю конкурентного середовища на ринку постачання електроенергії з грудня 1999 року в області надзвичайно загострилась ситуація із забезпеченням підприємств і населення електроенергією. Для поліпшення електропостачання необхідний вступ на регіональний ринок додаткових суб'єктів господарювання, що

створить передумови для розвитку конкурентного середовища.

Реалізація конкурентної політики щодо прискорення реформування підприємств в аграрному секторі економіки, особливо у постачанні нафтопродуктів і міндобрив, а також у формуванні регіональних контрактів має бути наполегливішою. В міськвиконкомах та райдержадміністраціях не приділяється достатньої уваги проведенню тендерів на закупівлю за рахунок бюджетних коштів енергоносіїв, сировини і обладнання.

Здійснюються заходи щодо створення конкурентного середовища на ринку роздрібної торгівлі нафтопродуктами: вдалося досягти певної демонополізації обласного ринку природного газу. Разом з тим існує проблема забезпечення населення скрапленим газом, середньомісячна потреба в якому складає близько 800 тонн.

Проводиться робота щодо роздержавлення та демонополізації ринку послуг електро- і поштового зв'язку. Сумське обласне ДПЕ "Сумителеком" змінило форму власності і стало ВАТ "Укртелеком". Поряд з ним на ринку послуг електрозв'язку успішно працюють 5 підприємств, що складають конкуренцію колишньому монополісту.

Політика держави має бути сконцентрована на формуванні в економіці ефективного конкурентного середовища, забезпеченні глибокої лібералізації ринків енергоносіїв та сільгосппродукції, транспортних та комунальних послуг, в інших сферах економічної діяльності, виправленні диспропорцій у механізмах ціноутворення, удосконаленні механізмів банкрутства. Ці визначальні чинники забезпечення надійної стабілізації економіки та виведення її на траєкторію сталого зростання, створення сприятливого інвестиційного клімату повинні визнаватися і втілюватися в життя перш за все керівниками органів державної влади і місцевого самоврядування.

**О.В.СОСОННИЙ**

*(Стажувався на посаді спеціаліста дорожньо-мостового господарства і зовнішнього освітлення житлово-комунального відділу виконкому Орджонікідзевської районної ради м. Харкова)*

## **СПІЛКИ ПІДПРИЄМЦІВ: ЧИМ ЗУМОВЛЕНА ЇХНЯ ПОЯВА**

Розпад багатьох промислових корпорацій на дрібні самостійні підприємства якимось затушував об'єднувальні процеси. Але в останні роки у вітчизняному бізнесі почали з'являтися об'єднання підприємств

на умовах, що сприяють їхньому розвитку, хоч і відбувається це формально, тобто лише на папері. Це зумовлено рядом суб'єктивних і об'єктивних чинників:

1. Важким фінансовим станом багатьох вітчизняних підприємств.

2. "Ринковим ідеалізмом" багатьох керівників підприємств, що протягом попередніх років активно захоплювався державою. Вважалося і вважається досі, що для підприємця не існує іншого шляху, ніж "виживати" наодинці з ринковою стихією. Закономірно, що відповідна стратегія поведінки врешті-решт почала суперечити державним інтересам, внаслідок чого вітчизняні підприємства у їхньому сучасному вигляді іноді подаються в ролі чи не найголовніших ворогів ринкових реформ.

3. Переходом загальнодержавних органів до економічних методів управління та майже повною відмовою від галузевих. При цьому знехтувано тим, що найбільші корпорації розвинених країн будуються за галузевим принципом, а середній і малий бізнес згуртовується за тим самим принципом у відповідні громадські об'єднання. Відсутність нормативної бази не дозволила активізувати діяльність щодо створення ефективних об'єднань роботодавців і заповнити таким чином наявну нішу в господарському управлінні.

4. Недоліками у діяльності власне спілок підприємців, як-от:

– надмірна політизація діяльності цих об'єднань;

– зловживання адміністративними методами у залученні підприємців до об'єднань, що суперечить головним принципам їхнього функціонування – добровільності та демократизму;

– використання цих об'єднань як засобу монополізації певних секторів ринку великими підприємствами шляхом залучення до своєї "орбіти" менш потужних конкурентів;

– змішування функцій громадських організацій і господарських корпорацій;

– необґрунтована конкуренція між об'єднаннями роботодавців.

Принагідно слід нагадати, що між великими, середніми та малими спілками об'єктивно існує саме такий розподіл функцій, як в будь-якій ринковій економіці: між велетенськими корпораціями, середнім і малим бізнесом.

Отже, незважаючи на активний розвиток громадських об'єднань підприємців в Україні, вони поки що не створили мережі, необхідної для ефективного узгодження корпоративних інтересів. Значна кількість громадських об'єднань підприємців є фактично елітарними угрупованнями, які вирішують вузькогрупові питання, часто суто

політичного характеру, та не створюють належного середовища щодо захисту інтересів підприємництва. Через дефіцит ресурсів сфери впливу об'єднань підприємців, які надають конкретну ділову підтримку бізнесу, вельми обмежені, існує інформаційний вакуум щодо ринку ділових послуг, можливостей громадських об'єднань у справі захисту й підтримки підприємництва. Значна кількість підприємств ще не усвідомила, яким потенціалом володіють громадські об'єднання і намагається подолати власні проблеми самотужки.

Необхідно забезпечувати постійний моніторинг державної політики з метою виявлення точок її неузгодженості із завданнями розвитку національного капіталу та національного підприємництва, громадські об'єднання підприємців здійснюють “демонополізацію” процесу прийняття рішень у сфері економічної політики. Спираючись на них, органи влади матимуть змогу делегувати їм певні права на реалізацію заходів державної економічної політики, повноваження щодо економічної експертизи інвестиційних проєктів, економіко-правового аналізу проєктів законів та постанов уряду, вироблення проєктів рішень органів влади з відповідних питань тощо. Отже, залучення громадських об'єднань до реалізації функцій державної влади дозволить не лише скоротити шлях, який проходять управлінські рішення у владній ієрархії, але й зменшити відповідні статті витрат державного бюджету.

Оскільки окремі економічні угруповання не в змозі подолати макроекономічні ресурсні обмеження, постає об'єктивна потреба у створенні їхніх альянсів. Завдання державних органів полягає у сприянні легітимній інституціоналізації таких альянсів через залучення громадських об'єднань підприємців до процесів формування та реалізації економічної політики.

**В.А.ПАТЮТЬКО**

*(Стажувалася на посаді завідуючого відділом правового забезпечення Сумської обласної ради, а також у Міжнародному інституті державного управління, м. Париж, Франція)*

## **РЕГІОНАЛЬНА ВЛАДА: ШЛЯХИ РОЗВИТКУ В КОНТЕКСТІ ДОСВІДУ ФРАНЦІЇ**

Вирішення питання про необхідність та межі делегування повноважень центральної влади в унітарній державі не можливе без



постійного пошуку рівноваги між регіональною свободою та національною єдністю.

Межі розподілу функцій і повноважень між центром та регіонами в Україні гостро дискутувалися протягом усього періоду становлення системи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (1992 - 1996 років). По суті ця проблема полягала в особливостях психології та браку адміністративної і загальної культури людей, які здійснювали владні повноваження. Вийшовши з командно-адміністративної системи, вони не могли відразу засвоїти науку та практику державного й місцевого управління, властиву демократичній, соціальній та правовій державі.

Очевидно, що в демократичному суспільстві має бути оптимальним співвідношення державного управління і самоврядування. Цей оптимум зумовлює підвищення рівня керівництва державою, регіонами й окремими територіями та забезпечує легітимність управління як ознаку довіри населення до управлінських центрів і його готовність брати участь в управлінні державними справами. Таким чином, досягається демократичність управління на всіх рівнях: від держави у цілому, де виявляється влада народу, яка здійснюється ним безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, до територіального колективу, демократичність управління яким досягається шляхом самоорганізації населення та здійснення місцевого самоврядування.

Подолання негативних наслідків природного розвитку місцевого врядування в останні роки в Україні має відбуватись через утворення нової моделі управління, яка об'єднає широкий місцевий демократизм із стабільною, відповідальною і сильною політикою держави на місцях.

З огляду на це, корисним було б ознайомитись із практичним досвідом побудови системи регіонального управління розвинених країн, для яких цей шлях уже позаду. Найбільш вдалим об'єктом для вивчення, на нашу думку, є система регіонального управління Франції.

Франція впродовж тривалого періоду являла собою централізовану державу у кращих традиціях цього поняття, але вже протягом певного часу вона культивує ідею створення найбільш демократичної системи управління територіями, знаходиться в постійному пошуку рівноваги влади та відповідальності, співвідношення різних суспільних авторитетів.

Особливістю регіонального управління у Франції є принцип деконцентрації державної влади, який був встановлений законом від 06.02.92 року "Про місцеве управління в Республіці", згідно з яким

територіальне управління в країні забезпечується територіальними громадами, що володіють автономією управління та деконцентрованими службами держави.

Сутність деконцентрації пов'язана з двома можливими шляхами передачі владних повноважень на місцевий рівень: вертикальна деконцентрація, делегування частини повноважень кожного з міністерств своїм представникам на місцевому рівні та деконцентрація горизонтальна – владні повноваження передаються єдиному представникові уряду в регіоні. Свого часу Франція обрала та закріпила законодавчо останній. Цей вибір дозволив забезпечити єдине представництво держави в регіоні, кращий взаємозв'язок територіальних громад з державою та розвиток партнерських відносин між ними у процесі реалізації національної та регіональної політики.

Французька специфіка регіонального управління полягає у надзвичайно сильній присутності деконцентрованих служб держави на рівні регіону та департаменту.

Модель адміністративного устрою Франції і структура регіонального адміністрування не є ідеальною і не пропонується як модель для копіювання, але політика і практика муніципального дуалізму у Франції дала змогу встановити раціональні взаємовідносини між державою і місцевим самоврядуванням, яке зберігає свої невід'ємні права й одночасно здійснює частину функцій виконавчої влади.

Реконструкція регіональної влади, гармонізація співвідношення державного управління і місцевого самоврядування в Україні з огляду на досвід Франції має відбуватися у наступних напрямках:

– по-перше, конституційного гарантування (самого гарантування, а не декларування) місцевого самоврядування, його самостійності “вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України” (ст.140 Конституції України);

– по-друге, визнання публічності самоврядної влади, двох рівнів публічної влади – держави і самоврядування, державної і публічно самоврядної влади;

– по-третє, здійснення управлінської діяльності суб'єктів місцевого самоврядування за дорученням держави шляхом трансформації суверенних прав держави у самоврядні повноваження територіальних колективів;

– по-четверте, допущення наглядової діяльності держави, її контрольних органів за місцевим самоврядуванням аж до призупинення дії рішень органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням

---

---

уповноваженого державою органу до суду (ст. 144 Конституції України) або дострокового припинення їх повноважень у встановленому законом порядку.

У перспективі реформувати систему регіональної влади необхідно у напрямку передачі функцій виконавчої влади органам місцевого самоврядування, що супроводжується:

- зміною юридичної природи обласних рад;
- створенням виконавчих органів обласних рад;
- зміною статусу обласних державних адміністрацій. Вони мають перетворитися на органи, що здійснюють контрольні-наглядові функції за діяльністю органів місцевого самоврядування та забезпечують виконання в межах регіону функцій виконавчої влади, які мають загальнодержавний характер і не можуть бути передані в систему місцевого самоврядування.

## СЕКЦІЯ № 3

**УДОСКОНАЛЕННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ ВЛАДНИХ  
СТРУКТУР ТА МЕХАНІЗМІВ ЇХ ФУНКЦІОНУВАННЯ  
ШЛЯХОМ ВИКОРИСТАННЯ ТА АДАПТАЦІЇ ДОСВІДУ  
ПРОВІДНИХ ДЕМОКРАТИЧНИХ ДЕРЖАВ СВІТУ**

(керівник секції: В.В.Лісничий, к.філос.н., доцент, завідувач  
кафедри державної політики)

**В.А.ЧЕРЕВАТЕНКО**

*(Стажувався на посаді начальника управління з питань  
внутрішньої політики Харківської облдержадміністрації)*

**ПОЛІТИКА ТА ЇЇ РІЗНОВИДИ**

Важливим елементом мотивації діяльності державних службовців щодо реалізації мети і завдань держави та розробки державних і регіональних програм є адекватне розуміння таких понять як “політика”, “державна політика”, “внутрішня політика”. Розуміння цих понять має неабиякий вплив на якість концепцій державної політики та їх реалізації. Огляд наукових джерел дає в різних варіантах кілька тлумачень зазначених понять.

Філософський словник дає таке визначення політики: “діяльність, пов’язана з відносинами між класами, націями та іншими соціальними групами, ядром якої є завоювання, утримання і використання державної влади. Як сфера суспільного життя політика включає також політичні ідеї та відповідні їм установи. Відносини між класами, а значить, і політика, яка висловлює їх економічні інтереси, витікає з їх економічного становища”.

У енциклопедичному словнику “Політологія” є таке визначення: політика – організаційна та регулятивно-контрольна сфера суспільства, основна в системі інших таких сфер: економічній, ідеологічній, правовій, культурній, релігійній. При цьому автори визначення вказують на те, що політичне життя включає політичні відносини між людьми, групами, класами, частинами країни, воно в першу чергу і формується такими відносинами.

Теренс Ганслі, аналізуючи соціальну політику держави, підкреслює, що поняття “політика” є неоднозначним, пов’язує його, передусім, з низкою заходів уряду і вважає політику одним з видів регулювання держави. Політика має такі складові: тактика, програми тощо.

Автори монографії “Основи менеджменту” дотримуються точки зору, що політика – це загальні орієнтири для дій і прийняття рішень, які полегшують досягнення цілей. Вони розглядають політику як один з етапів реалізації управлінського рішення і дають наступну послідовність етапів її здійснення: а) вибір місії; б) формування довгострокових цілей; в) формування середньострокових цілей; г) формування короткострокових цілей; д) розробка стратегії; е) розробка політики; є) розробка процедур, правил, бюджетів.

Після визначення довгострокових і тактичних планів керівництво повинно приступати до розробки додаткових орієнтирів, щоб уникнути дезорієнтації і неправильного тлумачення цих планів. Таким етапом у процесі реалізації управлінського рішення є розробка політики. Вона являє собою загальне керівництво діями і прийняттям рішень, яке полегшує досягнення цілей, спрямовує дії на їх досягнення і виконання завдання.

Виходячи з проведеного аналізу, можна дати деякі узагальнені визначення політики. Отже, політика – це:

– сфера суспільного життя; сукупність відносин між соціальними інститутами, соціальними групами щодо утримання державної влади, впливу на неї, її використання для реалізації власних інтересів, досягнення власних цілей;

– сукупність підходів, принципів щодо визначення цілей і завдань організації та щодо визначення методів, засобів їх досягнення, а також сукупність практичних заходів (дій) або уникнення дій з метою досягнення цілей організації.

Державна політика (політика держави) – це, з одного боку, діяльність органів державної влади, посадових осіб держави, уповноважених організацій та установ щодо визначення цілей і завдань держави та засобів їх досягнення, а з іншого, – сукупність практичних заходів або уникнення дій, що здійснюються органами державної влади, посадовими особами держави, уповноваженими організаціями та установами щодо реалізації функцій держави для досягнення її мети і виконання завдань.

**Г.А.ДЗИВУЛЬСЬКИЙ**

*(Стажувався на посаді заступника начальника відділу кадрової роботи та з питань державної служби Луганської облдержадміністрації)*

## **УДОСКОНАЛЕННЯ СТРАТЕГІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕФОРМУВАННЯ: КОРЕКТИВИ І ПРОПОЗИЦІЇ**

З 1997 року в Україні розпочато роботу з впровадження стратегії адміністративної реформи, яка націлена на створення суттєво нової системи державного управління, а отже, і державної служби. Але у наш час, коли стрімко відбуваються зміни в органах виконавчої влади та в країні в цілому, до стратегії адміністративної реформи необхідно постійно вносити корективи, з тим щоб мета, напрямки та завдання відповідали вимогам сьогодення. Тому я пропоную внести зміни до стратегії адміністративного реформування у таких напрямках:

1. Виходячи з концептуальних положень преамбули Стратегії, у заходах при визначенні основних цілей і завдань державної служби в Україні вказати також на питання, пов'язані із створенням у суспільстві умов для верховенства законів, безумовного виконання громадських обов'язків, оновлення і впровадження в життя загальнолюдських і моральних цінностей, ідей патріотизму і любові до Вітчизни.

2. Нині практично вся законодавча та інструктивно-методична база роботи кадрових служб базується на понятті "кадри". Враховуючи світовий досвід, доцільно при трактуванні цього поняття більшою мірою використовувати терміни "персонал", "управлінський персонал", а замість "кадрова робота" – "управління персоналом" та ін. Крім того, при визначенні інших концептуальних понять враховувати специфіку роботи з керівниками I–IV та інших категорій державних службовців.

3. При визначенні на основі кваліфікацій типу посад слід законодавчо розширити поняття "адміністративні посади" словосполученням "адміністративні та господарчі посади". До цієї категорії посад слід віднести посади керівників підприємств, установ, організацій, акціонерних товариств (основний пакет акцій яких належить державі). Посади вказаних керівників необхідно прирівняти до відповідних посад у системі державного управління на основі загальної оцінки матеріально-технічних, фінансових ресурсів, показників чисельності працівників та ін.

4. Розробити шкалу співвідношення кількості працівників кадрової служби органу державної виконавчої влади відповідно до загальної

чисельності службовців як самостійного відділу кадрової роботи, так і в управлінні чи іншій господарчій структурі.

5. З метою підвищення престижу державної служби, зацікавленості працівників у ефективній роботі, запобігання проявам корупції підвищити оплату праці держслужбовців за рахунок стимулюючої ролі окладу, впровадити заохочувальні відзнаки за особисті досягнення при виконанні обов'язків.

6. З метою уточнення поняття класифікації посад державних службовців слід чітко визначити зміст та характер професійної діяльності держслужбовців у відповідній конкретній галузі управління, як це, наприклад, використовується у фінансовій сфері.

7. При розробці положення про Координаційну раду слід враховувати необхідність створення при ній експертно-аналітичної служби (центру), на базі якої незалежні експерти-аналітики на громадських засадах змогли б аналізувати на науковій основі дієвість законодавства про державну службу і вносити (ініціювати) пропозиції щодо необхідних змін та доповнень згідно з вимогами часу.

**I.M.КАПЛЯКОВ**

*(Стажувався на посаді заступника начальника інформаційно-аналітичного відділу управління з надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення Харківської облдержадміністрації, а також в Університеті Карлтона, м. Оттава, Канада)*

## **ПІДГОТОВКА ДО НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ УКРАЇНСЬКОГО І КАНАДСЬКОГО ДОСВІДУ**

За програмою стажування за кордоном група слухачів УАДУ побувала у Канаді, де ознайомила з досвідом організації діяльності державних установ.

Навчання в Університеті Карлтона в Оттаві, що передбачало відвідування лекцій, семінарів, зустрічей з представниками Центрального уряду, агенцій та департаментів, а також спілкування з політиками та парламентаріями, дало багато цікавого, адже відбувалося за новітніми технологіями та з використанням найсучасніших технічних засобів.

Робота за індивідуальною програмою відповідно до теми магістерської дисертації та професійних інтересів самого стажиста почалася з навчання у Канадському Коледжі з підготовки до

надзвичайних ситуацій за курсом менеджменту операційного центру з ліквідації наслідків НС.

Канадська система підготовки та реагування на надзвичайні ситуації формується кілька десятків років, і головною її рисою є співпраця з надто децентралізованими органами управління та місцевого самоврядування, які водночас мають різну законодавчу базу. Іншим цікавим моментом для нас є розподіл відповідальності під час надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків: по-перше, відповідальною особою за те, що сталося, є сам громадянин, і лише потім - уряди різних рівнів. Такий підхід можливий за умов існування розвинутого громадянського суспільства, побудова якого відбувається зараз в Україні.

Досвід, набутий під час індивідуального тижневого навчання у Коледжі з підготовки до надзвичайних ситуацій, є дуже позитивним. Була можливість взяти участь у роботі Центру управління ліквідацією надзвичайної ситуації, де діє чіткий розподіл посадових обов'язків спеціалістів за відсутності будь-якого дублювання функцій. Таким чином, існувала можливість реально порівняти функціонування структур реагування на надзвичайні ситуації в Канаді та в Україні, знайти як позитивні, так і негативні моменти в роботі спеціалістів цієї сфери.

Мета стажування у Канаді і полягала саме в узагальненні позитивного досвіду організації роботи державних органів за кордоном та запозиченні його для перетворень в Україні. Закінчилось стажування написанням та захистом політичного дослідження на тему магістерської дисертації.

**О.О.КОЛЕСНИКОВА**

*(Стажувалася на посаді провідного спеціаліста відділу  
інформаційно-аналітичної роботи та прогнозування*

*Департаменту вищої освіти Міністерства освіти і науки України,  
а також у Department for Education and Employment (DfEE),  
London, Great Britain та Camden local educational authorities (LEA),  
London, Great Britain)*

## **ОСОБЛИВОСТІ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ У ВЕЛИКІЙ БРИТАНІЇ**

Стажування у Великій Британії в Університеті Північного Лондона дало змогу дослідити важливі аспекти політики цієї країни у сфері освіти та роль органів влади центрального та місцевого рівня в її реалізації.



Як людина з певним досвідом роботи у освітній сфері, я можу визначити як сильні, так і слабкі сторони нашої освітньої системи і вважаю корисним вивчення досвіду інших країн, узагальнення його та запозичення для використання в Україні.

У контексті цього важливим було знайомство з досвідом Великої Британії у сфері освіти:

- співробітництво центрального та місцевого урядів в управлінській роботі із школами;
- організація роботи освітніх органів влади центрального та місцевого рівня та їхня відповідальність за свою роботу;
- ступінь впливу освітніх властей на шкільні управлінські органи та організацію навчального процесу в школах;
- ступінь свободи, яку мають школи щодо організації навчального процесу.

Згідно з програмою стажування в Університеті Північного Лондона та органах державної влади Великої Британії я мала змогу познайомитися з роботою та поспілкуватися з працівниками державних органів центрального рівня (Department for Education and Employment (DfEE) та місцевого рівня (The Corporation of London' Educational Department та Camden local educational authorities (LEA).

Уряд Великої Британії приділяє велику увагу розвитку та проблемам освіти. Фінансування освіти складає найбільшу частину бюджету - 37 %. Основним принципом освіти є визначення, що діти у віці від 5 до 16 років мають право на здобування безплатної денної освіти. Взагалі, освіта децентралізована, але зараз спостерігається тенденція до централізації: посилення контролю з боку DfEE, обов'язкова участь у Національному тестуванні для учнів усіх типів шкіл, незалежний інспекційний контроль з боку OFSTED (Office for Standards in education), якому підлягають всі школи та установи, які несуть відповідальність за надання освітніх послуг; наявність Національного плану, навчальний обсяг якого повинні включати до своїх навчальних планів всі учбові заклади.

Існують три основні категорії початкових та середніх шкіл, які підтримуються державою, фінансуються та підпорядковуються різним структурам.

Це, насамперед, графські школи, які засновуються та фінансуються місцевими освітніми органами і працюють під керівництвом управлінських органів кожної школи. Ці органи делегують повноваження щодо розподілу та витрат коштів на шкільні потреби власне шкільним

органам управління, залишаючи за собою право нагляду і фінансування централізованих послуг. Інша категорія – це добровільні контрольовані школи, що належать благодійним організаціям та церквам. Управителі мають достатню свободу дій щодо навчального процесу, в якому знаходиться відображення мета церкви або добровільної організації, які спонсують школу, але їх поточні та більшість капітальних витрат покриваються освітніми органами. Фінансові органи підтримують лише частковий контроль за управлінням цими школами.

Існують ще самоврядні грантові школи, звільнені від контролю місцевих освітніх органів, які фінансуються центральним урядом через агентство фінансування шкіл та агентство DfEE. Ці школи фінансуються на тому ж рівні, що й школи, які підтримуються освітніми органами, але вони мають додатковий дозвіл на одержання коштів, щоб компенсувати витрати певного обслуговування, які, звичайно, забезпечуються органом освіти. Орган управління школи відає всіма аспектами керівництва її справами та використання персоналу, контролює її власний бюджет і встановлює свою власну політику у межах національних керівних принципів освіти.

Центральний орган управління освітою – DfEE – несе відповідальність за всі аспекти освіти, забезпечення професійних навчальних програм та певної первісної спеціальної підготовки. Він визначає національну мету та формулює національну політику, включаючи національний план та оцінку досягнень школярів, організовує дослідження та підтримку роботи з розвитку шкільної програми та удосконалення державних екзаменів, встановлює мінімальні стандарти освітнього забезпечення, оцінює його якість та ефективність, відповідає за визначення заробітної плати викладачів та умов їхньої праці, контролює доцільність розподілу та використання виділених фінансових коштів з боку шкільних управлінських органів.

DfEE уповноважений втручатися, якщо окремі місцеві освітні органи або керівні органи закладів освіти не виконують належним чином свої функції.

На місцевому рівні забезпечення та організація державних освітніх шкіл і освіти дорослих є компетенцією місцевих рад (у графствах, столичних лондонських районах), що мають у своїй структурі місцеві освітні управлінські установи – LEA. Основними обов'язками LEA є планування та забезпечення шкільних місць, оцінка політики прийому до школи та організація роботи з батьківськими зверненнями,

визначення шкільних бюджетів, розподіл фондів, публікація інформації про результати роботи та освітні досягнення шкіл за навчальний рік, оцінювання якості освіти та здійснення первинних заходів щодо виявлення шкіл з низьким рівнем освітніх послуг, фінансування та нагляд за школами для учнів із спеціальними потребами, забезпечення побутового обслуговування та безпеки учнів, організація шкільного транспорту, надання освітніх послуг дітям, які не можуть відвідувати школу, послуги в організації дозвілля молоді.

Вивчення досвіду роботи цих організацій та відповідної літератури й документів дозволяє зробити такі висновки. Як британські, так і українські освітні власті організують свою роботу так, щоб відповідати сподіванням дітей та батьків на отримання молоддю освіти високого рівня та бути готовою до дорослого життя. З досвіду системи освіти у Великій Британії можна взяти корисні елементи, які були б доцільними для системи освіти в Україні, а саме:

1. Надання самостійності шкільному керівництву в управлінні школою як такою та шкільним процесом взагалі: наприклад, у найматні педагогічного персоналу, у розподілі виділених коштів. При цьому шкільні керівні органи є відповідальними перед владними державними освітніми органами за доцільне використання коштів та роботу педагогічного персоналу.

2. Робота з батьками: місцеві освітні органи публікують інформацію для батьків про переваги та недоліки тієї чи іншої школи – батьки мають змогу вибрати кращу для своїх дітей; в LEA батьки знаходять детальну інформацію про те, як вони можуть скаржитися на незадовільні умови навчання їхніх дітей та свої права щодо цього.

3. Інспекція шкіл: центральні та місцеві освітні владні органи не мають компетенції щодо інспекції навчальних закладів. Як навчальні заклади, так і місцеві освітні владні органи підлягають регулярній інспекції з боку самостійної організації OFSTED, і результати інспектування публікуються й доступні для всіх бажаючих.

4. Інформаційна доступність: DfEE, LEA, OFSTED мають свої Web-сторінки в Internet.

В цьому розумінні досвід Великої Британії може бути корисним для органів державного управління освітою в Україні.

О.В.МОРОЗОВА

*(Стажувалася на посаді начальника управління у справах сім'ї та молоді Харківської облдержадміністрації)*

## ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РІВНИХ ПРАВ ДЛЯ ЖІНОК І ЧОЛОВІКІВ В УКРАЇНІ ТРАНСФОРМАЦІЙНОГО ПЕРІОДУ

Рівноправність громадян є основною умовою демократії. Будь-яке суспільство, що проголошує себе демократичним, мусить забезпечувати надання рівних можливостей кожному із своїх членів. Перешкоди у досягненні фактичної рівноправності жінок та чоловіків мають в основі, передусім, економічну природу, що впливає на фемінізацію безробіття – попри високий рівень підготовки та освіти жінок, – а також на специфічні проблеми жінок в сільській місцевості.

І хоча законодавство України побудоване на принципах рівноправності жінок та чоловіків в усіх сферах людської життєдіяльності, однак de-facto існуюча система неприпустимості дискримінації жінок все ж залишається неефективною. Повній реалізації жінками рівних прав перешкоджають:

- часткове недотримання сімейного, кримінального та трудового кодексів;
- надто складні процедури та недостатнє усвідомлення судовими структурами важливості дотримання гендерної рівноправності;
- недостатнє використання самими жінками правової системи для захисту власних прав, що зумовлюється їх слабкою поінформованістю і необізнаністю з механізмами їх реалізації.

Об'єктом дослідження є методи розробки, прийняття та реалізації рішень на рівні державного управління щодо забезпечення рівних прав для жінок і чоловіків в Україні.

Предметом дослідження є підвищення якості та результативності державного управління завдяки зростанню творчої активності та відповідальності державних службовців за пошук шляхів вирішення зазначених вище проблем.

На національному рівні формування механізмів забезпечення рівноправності жінок та чоловіків повинне мати кілька складових. По-перше, необхідна розробка цілого пакета законодавчих документів, які б визначили порядок реалізації гендерної рівності можливостей в усіх сферах людської життєдіяльності. На підставі новітньої правової бази мають розроблятися та реалізовуватися державні програми. А для цього

необхідні ефективні дії на рівні регіонів, в містах і селах й за обов'язкової умови – активної підтримки та діяльності громадських об'єднань, в першу чергу, жіночих.

По-друге, змінюються та доповнюються орієнтири державної політики у соціальній сфері. Урядом України схвалений Проект Основних напрямків соціальної політики на 1997 – 2000 роки. Цей документ вперше визначає стратегічною метою переорієнтацію соціальної політики на сім'ю, забезпечення прав і соціальних гарантій, що надаються сім'ї, жінкам, дітям і молоді.

По-третє. Проблемами поліпшення становища жінок, підвищення їхнього статусу в суспільстві на державному рівні займається кілька структур. Так, у структурі Кабінету Міністрів України функціонує сектор у справах жінок, охорони сім'ї, материнства та дитинства, що спільно з міністерствами, громадськими організаціями й науковцями розробляє заходи щодо забезпечення соціальних і правових гарантій рівних можливостей жінок та чоловіків у сфері праці, соціального захисту, підвищення престижу сім'ї в суспільстві, створення сприятливих умов для формування відповідального ставлення до виконання батьківських обов'язків, бере участь в удосконаленні системи державної допомоги сім'ям з дітьми та в інших заходах підтримки сім'ї.

По-четверте, вже другий рік діє Міністерство України у справах сім'ї та молоді. Головними його завданнями є визначення загальної стратегії та пріоритетних напрямків державної політики стосовно сім'ї, жінок, молоді та дітей на всій території України, а також відпрацювання конкретних заходів, спрямованих на покращання становища жінок в сім'ї та суспільстві, створення рівних можливостей для чоловіків і жінок в усіх сферах життєдіяльності суспільства.

На початку 1997 року Міністерством України у справах сім'ї та молоді з іншими міністерствами та відомствами, а також жіночими громадськими організаціями підготовлений проєкт “Національного плану дій щодо поліпшення становища жінок в Україні і підвищення їхньої ролі в суспільстві на 1997 – 2000 роки”. Втілення в життя передбачених в проєкті заходів сприятиме:

- ефективнішому використанню жінками правової системи для захисту власних прав;
- підвищенню конкурентоспроможності жінок на ринку праці, успішній адаптації до нових економічних умов;
- створенню умов для безпечного материнства;
- розширенню участі жінок у прийнятті політичних та економічних рішень на всіх рівнях владних структур;

– запобіганню насильства стосовно жінок.

Однією з дійових складових місцевого самоврядування є жіночі організації та жіночі благодійні фонди, які діють як в межах структурних підрозділів місцевого самоврядування, так і виключно як громадські організації. Отже, і простір їх діяльності надзвичайно широкий і не обмежується суто жіночими проблемами, оскільки різноманітність проблем, які турбують жінку, за останній час зросла і кількісно, і якісно.

Значний вклад у формування механізму забезпечення рівноправності жінок і чоловіків в Україні було зроблено на конференції представників жіночих організацій, що проводилася за ініціативою “Жіночої громади”. Саме тоді була обговорена та визначена пропозиція щодо внесення до Конституції України статті, яка б закріпила рівність конституційних прав та свобод жінок і чоловіків.

Діяльність жіночих організацій поряд з урядовими структурами і є пріоритетним шляхом в реалізації суспільства рівних можливостей для жінок та чоловіків в Україні. Побудова в Україні правової, демократичної, соціальної держави – дуже складне завдання. Його здійснення буде залежати від створення нових політичних та правничих інституцій, які передбачають, зокрема, і гарантію рівноправного становища жінок стосовно чоловіків в усіх сферах життєдіяльності суспільства.

**О.С.ШАШКОВА**

*(Стажувалася на посаді начальника управління у справах сім'ї та молоді Харківської облдержадміністрації)*

## **СОЦІАЛЬНА РОБОТА З МОЛОДДЮ: ЇЇ МЕТА І ПРИНЦИПИ РЕАЛІЗАЦІЇ**

Діти і молодь є однією з продуктивних сил суспільства. Ця категорія населення визначається віком до 28 років. Під час мого стажування в управлінні у справах сім'ї та молоді більшість звернень громадян стосувалося проблем життєзабезпечення сімей, жінок, дітей, сімей, які виховують дітей-сиріт, безробітної молоді.

Сьогодні в Україні соціальна робота з дітьми і молоддю є завданням відповідних міністерств (освіти і науки, охорони здоров'я, молоді і спорту, соціального захисту населення, праці), які ведуть роботу з дітьми та молоддю за напрямками і специфікою своєї діяльності. Проте цілісної державної системи, яка б інтегрувала різні аспекти роботи з дітьми та

молоддю, поки ще не існує.

Основною метою соціальної роботи з молоддю є створення умов для позитивно орієнтованої соціалізації особистості, що сприяє в цілому соціальній адаптації та самореалізації молодого покоління в інтересах особистості і суспільства. Соціальна робота з молоддю передбачає взаємодію двох пріоритетних аспектів діяльності держави: з одного боку, – це надання будь-яких видів соціальної допомоги різним категоріям дітей та молоді, а з іншого, – діяльність соціальних інституцій, спрямована на розкриття творчого потенціалу дітей та молоді.

В епіцентрі соціальної роботи з дітьми і молоддю мають бути норми, що регулюють діяльність держави щодо дітей і молоді, які визначають обов'язки дітей і молоді стосовно держави, сім'ї, суспільства, виступають у вигляді ідеалів життєдіяльності молодого покоління, коригують взаємовідносини людини із суспільством на різних рівнях.

Головними принципами соціальної роботи з дітьми і молоддю є положення, закладені в законі про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні. Ці принципи значною мірою впливають на розв'язання соціальних питань, гарантують розвиток законодавчої діяльності держави із забезпечення різних видів соціальної роботи з дітьми та молоддю. Зокрема, це принцип справедливості; надання соціальної допомоги молодій людині незалежно від її походження, соціального статусу, сфери зайнятості, місця проживання; гармонізація інтересів суспільства і особистості в отриманні соціальних послуг; принцип інтеграції, який передбачає взаємодію зусиль усіх соціальних інститутів, зацікавлених у процесі соціалізації особистості; принцип комплексного підходу, тобто використання широкого спектра прийомів і засобів розв'язання проблем соціалізації кожної особистості державними, громадськими, приватними установами та організаціями. А принцип безкоштовності обслуговування визначає види та способи розрахунку за надані послуги залежно від соціального статусу особистості, її фізичного та психічного стану.

Створення соціальних умов для повноцінного розвитку молоді потребує розробки та здійснення різноманітних соціальних програм з метою конкретного поліпшення зайнятості, освіти, медичного обслуговування, житлових умов, соціального забезпечення, спрямованих на зміцнення справедливості і рівних можливостей у досягненні соціального достатку всіх верств молоді.

**О.П.ХРИСТЕНКО**

*(Стажувалася на посаді провідного спеціаліста Служби у справах неповнолітніх Харківської облдержадміністрації)*

## **РОЛЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У СТАНОВЛЕННІ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ ЗАХИСТУ ПРАВ НЕПОВНОЛІТНІХ**

Проходження стажування у Службі у справах неповнолітніх Харківської обласної державної адміністрації тісно пов'язане з темою моєї магістерської роботи "Формування державної політики щодо захисту прав дітей в Україні".

Об'єктом дослідження є організація діяльності і формування структури органів, які реалізують державну політику у сфері захисту прав неповнолітніх. Основними напрямками політики щодо захисту прав неповнолітніх є: розкриття причин збільшення дитячої бездоглядності в Харківській області, вивчення відповідної нормативно-правової бази.

У період проведення адміністративної реформи не можна не звернути увагу на моральне обличчя суспільства, в якому відбуваються кардинальні перетворення. І перше, що яскраво характеризує суспільство – це його турбота про дітей та підлітків, яких у державі більше 12 мільйонів. Реформи, які проводяться в економічному і політичному житті, позначилися на їх ставленні до навчання і праці, суспільства в цілому, на захисті їх прав і законних інтересів у навчально-виховних закладах, на підприємствах, в установах і організаціях. На фоні економічної кризи в Україні помітно проявляється феномен дитячої безпритульності.

Аналіз показує, що причини протиправної поведінки підлітків тісно пов'язані із сьогодишньою соціально-політичною та економічною нестабільністю у суспільстві, конкретною ситуацією і умовами виховання у сім'ї, недоліками навчально-виховного процесу, неблагополучним побутовим оточенням, негативним впливом антигромадських елементів.

В зв'язку з цим у прийнятій 28 червня 1996 року Верховною Радою Конституції України – Основного Закону держави – відображені в повному обсязі гарантії щодо захисту прав неповнолітніх. "Сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються державою" -



проголошено в статті 51 Конституції України. Однак проблем у вихованні неповнолітніх досить багато. Для вирішення питань соціального захисту неповнолітніх, забезпечення їх нормального фізичного, розумового, духовного і в соціальному розумінні здорового розвитку необхідні узгоджені дії системи державних органів, які при взаємодії між собою змогли б вирішувати ці питання і попереджувати правопорушення серед дітей і підлітків.

24 січня 1995 року Верховною Радою України був прийнятий Закон України "Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх". В системі державних органів вже функціонують нові структури: кримінальна міліція у справах неповнолітніх, центри медико-соціальної реабілітації, притулки для неповнолітніх.

Тенденція до зростання чисельності дітей, які більшу частину свого життя перебувають на вулиці, жебракують, займаються бродяжництвом та пов'язаною з ними злочинністю, стала також заразливою, що зумовило розробку та підписання Указу Президента України "Про затвердження Комплексних заходів щодо профілактики бездоглядності та правопорушень серед дітей, їх соціальної реабілітації в суспільстві" від 18 березня 1998 року. Основною метою цих заходів є формування основ комплексного розв'язання проблем профілактики бездоглядності та правопорушень серед дітей, створення належних умов для їх фізичного, інтелектуального і духовного розвитку, підготовки до самостійного життя.

Необачною помилкою була ліквідація Служби у справах неповнолітніх у Харківській області. Адже хтось повинен дбати про бездоглядних дітей, захищати їх права, бо якщо суспільство і уряд не почнуть запобігати поширенню безпритульності, цифри стануть ще більш жахливими. Влітку 1999 року уряд був змушений відновити діяльність Служби у справах неповнолітніх. 25 листопада 1999 року постановою Кабінету Міністрів України було затверджено типові положення "Про службу у справах неповнолітніх".

І під час проведення адміністративної реформи держава не має права забувати про дітей, бо вони і є майбутнє держави. Хотілося б, щоб соціально-правовий захист існував не тільки на папері у нормативних актах, а й насправді, у діях і турботах про дітей.

*(Стажувалася на посаді завідуючого організаційним відділом  
Харківської міської ради)*

## ДЕПУТАТСЬКИЙ КОРПУС І КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Порядок діяльності виконавчих органів міських рад і посадових осіб визначається Конституцією України, Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", рішеннями самих міських рад та їх регламентом.

Підготовчу роботу сесії Харківської міської ради здійснює відділ із забезпечення діяльності ради.

На постійній основі працюють комісії ради, які вибираються з числа її депутатів для вивчення, попереднього розгляду та підготовки питань, які відносять до відання, забезпечення контролю виконання рішень ради, її виконавчого комітету. Перелік комісій такий:

- планування, бюджету та фінансів;
- промисловості, економічного розвитку та власності;
- транспорту, зв'язку, житлово-комунального господарства та економіки;
- містобудування та земельних відносин;
- охорони здоров'я та соціального захисту;
- освіти молоді та гуманітарних питань;
- забезпечення громадського правопорядку, законності, охорони прав, свобод та законних інтересів громадян;
- місцевого самоуправління, гласності і депутатської діяльності.

Належало б формувати комісії не за галузевим, а за функціональним підходом. Кількість постійних комісій занадто велика, і це свідчить про існування громіздкої організаційної структури, що, в свою чергу, вказує на проблеми того, що багато депутатів професійно не готові виконувати свої повноваження.

Демократичні вибори, попри всі їх переваги, мають свої негативні риси. Виборці, делегуючи своє право на управління державою, в даному випадку - місцевому самоврядуванню, не одержують гарантій щодо якісного розв'язання проблем на місцях. Наприклад, вчителі планують бюджет, а медики займаються питаннями охорони правопорядку і т. ін. Актуальним є те, що лобіювання депутатами своїх особистих інтересів заважає урахуванню інтересів виборців. При цьому деякі з них не

дотримуються елементарної етики поведінки.

Депутат представляє інтереси всієї територіальної громади, має всю повноту прав, які забезпечують його активну участь у діяльності ради та заснованих нею органів, несе зобов'язання перед виборцями, радою і її органами, ось чому він зобов'язаний вирішувати питання в першу чергу виборця, простого місцевого жителя, а не окремих груп.

Важливо підкреслити й те, що на сесії міської ради деякі депутати активно виступають, виявляють свою компетентність у багатьох питаннях, рішучі, ініціативні, небайдужі.

Велика увага у проведенні реформ приділяється сьогодні кадровому забезпеченню органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Важливе значення насамперед має якісний склад державних службовців.

Одна з негативних тенденцій останніх років - збільшення плинності кадрів державної служби. Особливо висока плинність кадрів спостерігається на посадах 6-7 категорій. Значна частина осіб працює на державній службі не більш 1 року. А це, у свою чергу, викликає необхідність збільшення видатків на підготовку та підвищення кваліфікації державних службовців, оскільки нормативними документами передбачено обов'язкове навчання державних службовців протягом першого року роботи з часу прийняття на посаду.

Доцільно також відзначити необхідність підвищення ефективності конкурсного прийому на державну службу. Коли оцінка діяльності державного службовця не має чітких критеріїв, то головним чинником мотивації стає розмір заробітної плати. Однак резервів для підвищення заробітної плати у органів місцевого самоврядування немає. Крім економічних чинників, діє законодавче обмеження. Відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", умови оплати посадових осіб місцевого самоврядування визначаються Кабінетом Міністрів України. Існуюча система оплати праці перешкоджає піднесенню рівня управління. Вказана проблема може бути вирішена шляхом прийняття спеціального Закону України про службу в органах місцевого самоврядування.

Розмір заробітної плати муніципальних службовців має визначати громада через свої представницькі органи, враховуючи ефективність їх діяльності. Можливо, це питання доцільно внести до регулювання статутом міста чи іншими актами органів місцевого самоврядування.

## СЕКЦІЯ № 4

## МОДЕЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ ПЕРЕТВОРЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

(керівник секції: В.В.Мамонова, к.е.н., доцент, завідувач кафедри  
регіонального управління та місцевого самоврядування)

**В.А.ДЕРКАЧ**

*(Стажувався на посаді заступника завідуючого організаційним  
відділом Харківської обласної ради)*

### СТРАТЕГІЧНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Органи місцевого самоврядування – один з основних інститутів реалізації права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, гарантованого Конституцією України. В період становлення місцевого самоврядування як одного з елементів самоорганізації особливо великого значення набуває вивчення цього процесу, визначення специфіки діяльності окремих елементів місцевого самоврядування, використання досягнень світової управлінської думки.

Систему місцевого самоврядування утворюють територіальна громада, рада відповідного рівня, сільський, селищний або міський голова та сформовані радою виконавчі органи.

Найбільшу цікавість викликають принципи діяльності ради та її виконавчого органу як організацій неприбуткових. Головними принципами, що зумовлюють основні відмінності, є принципи, визначені Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”: народовладдя, гласність, поєднання державних та місцевих інтересів, виборність, підзвітність та відповідальність перед територіальною громадою і у законодавчо окреслених межах перед органами виконавчої влади.

Різними є і чинники, що вирішально впливають на формування стратегічних підходів до організації діяльності комерційної фірми та органів місцевого самоврядування. Стратегія цих органів і установ – це, власне, їх ідеологія, яка спрямована на пошук “золотої середини” у поєднанні власних інтересів і внутрішніх потреб з потребами та інтересами зовнішніх систем, наприклад, територіальної громади чи

органів виконавчої влади.

Стратегія діяльності органу місцевого самоврядування формується під впливом активності внутрішніх і зовнішніх чинників, що викликають ту чи іншу дію. Найбільш істотні чинники для формування його стратегії можна умовно об'єднати у три великі групи: рівень активності зовнішнього середовища; рівень підзвітності та відповідальності органу чи установи; рівень стимулювання їх діяльності.

Активність зовнішнього середовища, в першу чергу, характеризується динамікою виникнення та природою проблем, на які необхідно реагувати, ступенем їх передбачуваності, рівнем та характером активності елементів зовнішнього середовища (інших організацій, територіальної громади, законодавчих змін тощо) і є сумою виключно зовнішніх чинників.

Рівень підзвітності та відповідальності визначається особливостями адміністративної структури або системи громадського контролю над органом, наявністю та станом механізмів відповідальності, ступенем активності суб'єктів контролю, наявністю законодавчих обмежень у діяльності тощо.

Рівень стимулювання активності залежить від наявності та характеру внутрішніх чинників (вимоги керівництва, традиції і мета діяльності тощо) та зовнішніх (вимоги законодавства, голови, ради, територіальної громади, органу виконавчої влади тощо).

Поєднання впливу цих досить умовних чинників з урахуванням якісного рівня кожного визначає основну лінію поведінки органу чи установи в умовах, що склалися, принципи формування рішень, активність позиції органу стосовно зовнішнього середовища, тобто стратегію, тип якої є похідною від сили впливу усіх чинників.

**Л.М.КРИВЕНКО**

*(Стажувалася на посаді завідуючого організаційним відділом Харківської міської ради, а також у Сенаті та Міністерстві внутрішніх справ ФРН, земля Берлін, Німеччина)*

## **КОМУНІЗАЦІЯ НАСЕЛЕННЯ ЯК НЕВІД'ЄМНА СКЛАДОВА ПРОЦЕСУ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Місцеве самоврядування – один з визначальних елементів демократичного устрою країни. Сьогодні держава гарантує територіальним громадам та іншим органам, яких вони обирають, право вирішувати самостійно, під свою відповідальність питання місцевого

значення, діючи у межах Конституції і законів України.

Загалом процес становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні висуває на порядок денний чимало проблем, вирішення яких сприятиме економічному піднесенню не лише окремих міст і регіонів України, а й українського суспільства в цілому.

Безперечно, що першочергового значення у цій низці проблем набуває проблема комунікацій, тобто становлення територіальної громади (комуни) – спільноти (а не просто сукупності, як це є фактично сьогодні) людей – жителів міста, іншого населеного пункту, об'єднаних спільними турботами, вирішення яких є загальною справою. Розв'язання проблеми значною мірою визначатиме перспективи розвитку місцевого самоврядування в Україні, перехід від декларування до реального втілення в життя децентралізованої демократичної системи територіальної організації влади, засади якої визначені Конституцією України.

Комунізація має суттєвий психологічний аспект, пов'язаний із формуванням у свідомості мешканців відчуття належності до єдиного соціального організму, що сприяє активному залученню членів територіальної громади до здійснення місцевого самоврядування, безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення, тобто до розвитку місцевої демократії.

У місті Харкові цьому процесу активно сприяє успішне функціонування комітетів і рад самоврядування, що дає громадянам широкі можливості для пошуку найбільш оптимальної організації самоврядування за місцем їх проживання, для урахування та поширення всього того позитивного, що напрацювала практика. Міський голова Михайло Пилипчук говорить: "Практично жодне рішення виконавчого органу міської ради не розглядається без попереднього його обговорення з радами мікрорайонів, з населенням, яке проживає безпосередньо на даній території. Починаючи будівництво житлового будинку чи офісу якоїсь підприємницької фірми, приватної автомобільної стоянки чи дитячого майданчика на території міста, ми обов'язково заручаємося підтримкою більшості жителів. Взаємовідносини та взаємодію органів місцевого самоврядування з громадою міста ми вважаємо найважливішим напрямком роботи" [журнал "Економічний часопис" 2/2000].

Аналіз чинного законодавства України, положень, зареєстрованих виконавчими комітетами відповідних рад, свідчить, що ради і комітети

самоврядування покликані, по-перше, представляти інтереси мешканців відповідної території в раді та її органах, місцевих органах державної виконавчої влади. По-друге, з правом дорадчого голосу вони мають право брати участь у роботі сесій відповідної ради, засіданнях її виконавчого комітету, звертатися із запитами і пропозиціями щодо проблем місцевого життя. По-третє, їх місія - сприяти роботі ради, її органів і депутатів, здійснювати на своїй території громадський контроль за охороною правопорядку, додержанням законності, правилами торгівлі, забудови, благоустрою, охороною і раціональним використанням землі та інших природних ресурсів, правильним утриманням і своєчасним проведенням ремонту житла та інших об'єктів комунального господарства, розташованих на території відповідної ради чи комітету самоврядування. Тобто, звертає на себе увагу територіальна основа організації і діяльності комітетів рад самоврядування, які обираються загальними зборами (сходами) громадян або їх представниками.

Крім того, відповідні місцеві ради народних депутатів можуть делегувати частину своїх повноважень, а також передавати частину своїх фінансових ресурсів цим органам. Передані ресурси можуть використовуватися радами і комітетами самоврядування з метою, визначеною відповідною радою, крім підприємницької діяльності. Ради і комітети самоврядування мають право також самостійно використовувати наявні в їх розпорядженні фінансові ресурси відповідно до мети своєї діяльності, в тому числі й на утримання утворюваних ними органів. Вони отримали право відкривати в установах банків рахунки для грошових операцій, укладати договори, брати на себе фінансові зобов'язання та користуватися іншими правами, якими володіють юридичні особи.

Таким чином, суть діяльності цієї ланки (комітети та ради мікрорайонів) в системі місцевого самоврядування, яка формується на рівні мікроструктури адміністративно-територіальних органів, полягає у сприянні комунізації населення – невід'ємної складової процесу становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні, що є, у свою чергу, невіддільним від спільної стратегічної мети – розбудови незалежної демократичної держави з цивілізованою економікою та розвинутою системою соціальних гарантій, у якій інтереси людини стануть пріоритетними.

Л.М.МІЛАШ

*(Стажувався на посаді начальника Сумської міжрайонної державної податкової інспекції)*

## **ПРОЕКТ ПОДАТКОВОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ ЯК ОСНОВА ВИРІШЕННЯ ЕКОНОМІЧНИХ ПИТАНЬ**

Податковий кодекс покликаний забезпечити виконання податковою системою її основних функцій: фіскальної, стимулюючої, регулюючої та контрольної. Законопроект, запропонований Кабінетом Міністрів України, в змозі забезпечити ефективність та справедливість податкової системи: одночасне зниження податкового тиску, розширення бази оподаткування, зростання надходжень до державного бюджету і, на цій основі, вирішення економічних та соціальних проблем.

У законопроекті вдалося надати однозначного тлумачення податковій термінології, закласти єдину методологію обчислення загальнодержавних та місцевих податків. Крім того, визначено основні принципи податкової системи, окреслено загальні положення правового регулювання податкових відносин, запропоновано механізми фінансової відповідальності за правопорушення у сфері оподаткування. Усі ці фактори надають законопроекту рис кодексу, який розв'язує проблеми податкової сфери на системній, стабільній і перспективній основі.

Загалом у проекті закону спостерігається тенденція до зменшення зборів, але її потрібно проводити послідовно. Так, насамперед, слід скасувати різного роду збори, внески, платежі, які існують поряд із законодавчо визначеними загальнодержавними та місцевими податками. До кінця у законопроекті це питання не вирішено, бо на сьогодні Кабінет Міністрів України має можливість запроваджувати різні збори, внески, платежі, визначати ставки. Законодавцям потрібно з цим визначитися, так само як і з питанням про збір на соціальне страхування та збори на пенсійне страхування. У законопроекті про ці збори лише згадується, і це можна зрозуміти, бо вони мають іншу концептуальну основу. Але відповідно до існуючих законів про збір на обов'язкове пенсійне страхування справляються збори з торгівлі ювелірними виробами, при відчуженні легкових автомобілів, здійсненні



операцій з нерухомим майном. Тому треба чітко визначитися з тим, скасовуються чи зберігаються ці збори.

Щодо податку на прибуток, то доцільно уточнити деякі аспекти адміністрування цього податку, зокрема, оподаткування операцій з торгівлі валютними цінностями та курсових різниць. У зв'язку з передбаченими для новостворених суб'єктів підприємницької діяльності, так би мовити, нових правил гри, потрібно чітко визначити, хто до них належить, щоб потім не було спроб ухилення від цього податку.

Позитивним є зменшення у законопроекті ставки ПДВ до 17 %, але все ж у перспективі можна було б зупинитися і на 10-15 % із залученням до сфери дії податку банківських операцій. Головне, щоб це був справжній податок на додану вартість. Це дуже важливе концептуальне і практичне питання.

Щодо акцизного податку, то пропозиція автоматично підвищувати або зменшувати ставки акцизного збору тільки внаслідок зміни споживчих цін не враховує всіх обставин, що складаються на товарному ринку. З'являється запитання, кого відносити до суб'єктів господарської діяльності (крім фізичних осіб - суб'єктів підприємницької діяльності без створення юридичної особи), які провадять діяльність з реалізації підакцизних товарів на території України. Пропонується внести доповнення до ст.500<sup>5</sup> розділу V цього законопроекту такого змісту: "Підприємства, установи та організації - як резиденти, так і нерезиденти, що проводять торговельну діяльність" та доповнити главу 42 розділу V відповідним порядком нарахування та сплати податку, що дозволить Кабінету Міністрів України при визначенні ставок оподаткування вирішувати питання щодо підтримки вітчизняного виробника.

Правильним вважається запровадження податку на нерухомість. Але тут потрібна системність і послідовність щодо визначення об'єкта оподаткування.

Нарешті, щодо податку на доходи фізичних осіб. Слушною є пропозиція нараховувати податок з валового доходу, визначеного наростаючим підсумком з початку року. Такий підхід дозволяє чіткіше визначити загальну суму податку протягом звітного року та спростити процедуру його адміністрування. Замість 5 ставок податку на доходи фізичних осіб у законопроекті пропонується залишити тільки дві ставки – 10 % та 20 %. З метою зниження розміру нарахувань на фонд оплати праці проектом Податкового кодексу України передбачено скасування комунального податку. Також було б доцільно збільшити базу

оподаткування прибутковим податком за ставкою 10 % до 10000 грн. валового доходу за рік.

Новий Податковий кодекс сприятиме тому, що почнеться зворотний процес – перетік тіньової економіки у відкриту, офіційну. Зрозуміло, що самим лише уведенням Податкового кодексу це питання вирішити не можна. Необхідний певний комплекс заходів, в тому числі й дерегуляція економіки, створення сприятливих умов для розвитку підприємництва, лібералізація кредитної політики і, нарешті, забезпечення стабільного законодавства, приведеного у відповідність з нормами цього кодексу. Насамперед, це стосується нового Бюджетного кодексу та Кодексу законів України про працю, а також заходів, передбачених Указом Президента України щодо легалізації капіталів.

**О.О.ВЕЛІГОРА**

*(Стажувалася на посаді державного податкового інспектора  
Державної податкової інспекції Фрунзеньського району м. Харкова)*

## **ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

Загальновідомо, що кожна держава для забезпечення виконання своїх функцій зобов'язана мати відповідні кошти, що концентруються в бюджеті. Через бюджетну систему здійснюється пряме державне регулювання економіки.

Джерелами формування бюджету служать: власні доходи держави, тобто надходження платежів за ресурси, що належать їй відповідно до законодавства, податки, які сплачують юридичні і фізичні особи із своїх доходів.

Перехід до ринкових відносин, розвиток нових форм власності зумовлює втрату державою значної частини власних прибутків. Як наслідок податки стають основним джерелом формування бюджету.

Ефективність державного регулювання за допомогою податків вирішальною мірою залежить від вибору податкової системи, розмірів податкових ставок, бюджетних цілей. Податки, здійснюючи функцію регулювання економіки, завжди прямо чи опосередковано впливають на економічну діяльність суб'єктів господарювання.

Податкова система повинна формуватися з урахуванням багатьох факторів, які так чи інакше можуть впливати на результати її функціонування. Створення податкової системи і розробка податкової

політики не можуть проводитись спонтанно.

Податкова політика має забезпечувати розв'язання двоєдиного завдання. З одного боку, – це встановлення оптимальних податків, що не будуть стримувати розвиток підприємництва, з іншого, – забезпечення надходження в бюджет коштів, достатніх для задоволення державних потреб. Тому основне завдання державних органів якраз і полягає в тому, щоб створити тонко налагоджений податковий механізм впливу на господарську поведінку юридичних і фізичних осіб.

Формування самостійної системи оподаткування в Україні почалося ще в рамках колишнього СРСР. В 1991 році був прийнятий Закон УРСР “Про систему оподаткування в Україні”, в якому вперше було сформульовано принципи побудови податкової системи нашої країни, властиві економіці ринкового типу. З розвитком податкових відносин у державі зазнавали змін і принципи побудови і запровадження системи оподаткування.

В Україні і вченим, і практикам належить провести ще велику спільну роботу з утвердження принципів податкової політики. Її сутність полягає в наступному:

1. Рівень податкової ставки повинен встановлюватися з урахуванням можливостей платника податку, тобто рівня його доходу. Оскільки можливості юридичних і фізичних осіб неоднакові, в ідеалі для них потрібно встановити диференційовані податкові ставки, тобто податок з доходу має бути прогресивним. Цей принцип дотримується далеко не завжди. Однак сама ідея необхідності оподаткування доходів та майна за прогресивними ставками заслуговує на увагу.

2. Оподаткування доходів має носити разовий характер. Багаторазове оподаткування доходу неприпустиме. Прикладом здійснення цього принципу слугує заміна податку з обороту ПДВ, де знов створений чистий продукт оподатковується лише одноразово аж до його реалізації. Внаслідок цього кожна надбавка до ціни, сировини, що виникає в міру її проходження виробничим ланцюжком аж до кінцевого продукту, оподатковується лише один раз. В цьому – одна з основних переваг ПДВ.

3. Сплата податків має бути обов'язковою. Система штрафів і санкцій, громадська думка в країні повинні формуватися таким чином, щоб несплата чи не своєчасна сплата були менше вигідними платнику, ніж своєчасна сплата.

4. Система і процедура сплати податків повинна бути простою і зручною для платників і законною для установ, які збирають податки.

Важко назвати простими й доступними для розуміння законодавчі акти з ПДВ і податку на прибуток. Дійшло до того, що для обчислення цих податків бухгалтери винаходять нові рахунки і ледве не системи бухгалтерського обліку. Внаслідок цього розрахунки цих податків стали заплутаними і незручними як для платників, так і для контролюючих органів.

5. Податкова система має бути гнучкою і легко адаптованою до змін у громадсько-політичних і економічних потребах. Один з важливих аспектів такого становища – практика надання різноманітних пільг. Наприклад, якщо є необхідність прокласти шляхи у Вінницькій області, значить, на цей період будівництва можна надати пільги організаціям, які будуть їх прокладати. До речі, такий підхід збігається із світовою практикою використання пільгового оподаткування для стимулювання розвитку економіки.

6. Податкова система повинна забезпечувати розумний перерозподіл створюваного ВВП і бути ефективним інструментом державного регулювання економічної політики. Окремо взятий податковий закон, нехай навіть ідеальний, не зможе принести очікуваного ефекту без його тісного зв'язку з усім податковим законодавством. А на практиці закон, пройшовши кілька читань у Верховній Раді України, в остаточній редакції іноді стає просто невпізнаним. Більше того, іноді в самому законі залишається безліч суперечностей, тому не дивно, що чинна в Україні податкова система викликає чимало нарікань з боку підприємців, економістів, депутатів, державних чиновників і рядових платників податків.

Податкова політика, звісно, потребує удосконалення, але не на підставі випадкових моментів, часом вихоплених із систем оподаткування західних країн. Нам гостро не вистачає власної наукової школи або кількох шкіл у сфері оподаткування, здатних не лише удосконалити чинну податкову систему, але й передбачати, прогнозувати усі економічні й соціальні наслідки від втілення у життя того чи іншого комплексу заходів.

Ситуація в нашій країні не дозволяє сьогодні очікувати, доки податкова політика буде визначена остаточно і влаштовуватиме всіх. Завдання, що ставиться сьогодні перед Державною податковою адміністрацією України, полягає в тому, щоб створити таку податкову службу, яка навіть при недосконалому податковому законодавстві зможе на досить високому рівні забезпечити збирання податків.

*(Стажувався на посаді першого заступника голови, начальника управління економіки Краснопільської райдержадміністрації Сумської області, а також у політехнічному університеті ім. Раєрсона, м. Торонто, провінція Онтаріо, Канада)*

## **УРЕГУЛЬОВАНІСТЬ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН – ПЕРЕДУМОВА СТАБІЛЬНОСТІ ВСІЄЇ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ**

Проведення ринкових реформ значною мірою залежить від стану фінансів регіону та їх складової частини – бюджету, оскільки через бюджет регіон акумулює кошти для фінансування закладів соціальної сфери, соціального розвитку даної території, активізує заходи щодо економії коштів і їх надходження. Крім того, бюджет є важливим економічним важелем регіону, через який забезпечується контроль за станом виробництва в цілому.

Стан бюджету повною мірою залежить від механізму його формування. Але сьогодні він є недосконалим, що підтверджується практикою.

Розвиток і стабілізація фінансів регіону ґрунтується на вже ухвалених правових актах держави, базовими з яких є Конституція України, закони “Про бюджетну систему України” та “Про місцеве самоврядування в Україні”, що заклали основу правового функціонування фінансів регіону.

Основними джерелами надходжень до бюджету регіонів є прибутковий податок з громадян, збори за використання природних ресурсів, плата за землю, податок на прибуток підприємств комунальної власності, місцеві податки і збори та ін.

Але ці надходження, як правило, не забезпечують мінімальних потреб бюджетної сфери регіону, тому й планується сума дотацій.

Аналізуючи стан справ на місцях, вивчаючи думку вчених, їх наукові публікації, можна відзначити у чинному механізмі формування місцевого бюджету такі недоліки:

- формування місцевих бюджетів здійснюється шляхом встановлення процентних відрахувань від регульованих загальнодержавних податків радою вищого рівня для ради нижчого рівня за відсутності чітких критеріїв їх пропорційного розподілу, що не сприяє зацікавленості територій у розвитку виробництва, раціонального використання бюджетних коштів, не завжди забезпечує гарантований

розмір власних доходних джерел;

- нормативи відрахувань від регульованих загальнодержавних податків щороку переглядаються, що є причиною того, що доходна база місцевих бюджетів формується не на постійній основі;

- формування бюджету здійснюється за принципом “згори – вниз”, а потрібно навпаки;

- при формуванні бюджетів регіонів не враховується така категорія, як “податкоспроможність території”, немає чіткого законодавчого визначення поняття “власні” та “передані” доходи території;

- сума дотацій для бюджетів нижчого рівня зараз планується в бюджеті вищого рівня, а не в окремому субвенційному фонді.

На сьогодні сама модель бюджетної системи побудована і служить одному принципу – формуванню бюджетів “згори – вниз”, коли бюджет вищого рівня може диктувати умови нижчому шляхом встановлення диференційованих ставок відрахувань від регульованих загальнодержавних податків. Тому необхідно в першу чергу побудувати таку бюджетну систему, за якої б нею витримувався головний принцип – формування бюджетів “знизу – вгору”, а бюджет вищого рівня формувався б на основі внесків бюджетів нижчого рівня.

Удосконаленню бюджетної системи буде сприяти, на наш погляд, встановлення ставки відрахувань від загальнодержавних податків на основі об’єктивно визначених розмірів абсолютних сум внесків територій до бюджету вищого рівня і дотацій із субвенційних фондів при бюджетах вищого рівня для збалансування бюджетів нижчого рівня.

Отже, формуючи місцеві та державний бюджет лише за таким підходом, можна поліпшити функціонування всієї бюджетної системи і місцевих бюджетів зокрема.

**Г.М.КОПИЛОВА**

*(Стажувалася на посаді завідуючого відділом правового забезпечення та аналізу Луганської обласної ради)*

## **ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЗА УМОВ СТАНОВЛЕННЯ РИНКУ**

Дієздатна фінансова політика в Україні передбачає розв’язання численних проблем, серед яких варто назвати розширення прав місцевих бюджетів, зміцнення фінансів господарюючих структур. Центральна проблема – збалансування бюджетів усіх рівнів,

забезпечення постійно зростаючих витатків відповідними доходами, пошук нових джерел фінансування бюджетної системи України.

Формування місцевих бюджетів визначається Конституцією України, Законами України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про бюджетну систему України”, “Про систему оподаткування” та окремими законодавчими актами щодо зарахування деяких доходних джерел. Але, на жаль, зазначена правова база не дає можливості нормально формувати та виконувати місцеві бюджети, оскільки у положеннях вищеназваних законодавчих актів є певні протиріччя, які перешкоджають застосовувати їх у повному обсязі.

Доводиться констатувати, що в умовах постійного скорочення виробництва і доходів повна самостійність місцевих рад при формуванні бюджетів ще більше поглибить кризові явища в економіці регіонів. Тобто нині місцеві бюджети ще не можуть досягти справжньої самостійності через те, що їх доходів не вистачає на всі заходи, пов’язані з функціонуванням місцевого самоврядування.

Обласні і районні бюджети залишаються без власних доходних джерел, оскільки вони мають формуватися з коштів державного бюджету для їх подальшого перерозподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних та культурних програм.

Сьогодні правові основи бюджетного процесу та бюджетної системи України створюють ситуацію, коли місцеві органи не мають стимулу до збільшення місцевих надходжень, незважаючи на надані широкі повноваження у галузі фінансової діяльності, що по суті є декларативними. Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” введено поняття мінімального розміру місцевих бюджетів та закріплено право держави вилучати з місцевих бюджетів до державного частини надлишку (перевищення) доходів від закріплених за місцевими бюджетами податків та зборів, що перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету. Тобто органи місцевого самоврядування і в даному разі не зацікавлені у збільшенні місцевих доходів, оскільки діючі міжбюджетні відносини не заохочують фінансову ініціативу на місцях.

Основними юридичними проблемами, що з’являються в процесі формування місцевих бюджетів, є такі:

- удосконалення законодавчої бази формування місцевих бюджетів;
- законодавчий перегляд механізму закріплення довготривалих доходних джерел за кожною гілкою влади;
- встановлення гарантій судового захисту бюджетних прав територій.

Що стосується витаткової частини місцевих бюджетів, то основною

проблемою є визначення принципів і підходів, на основі яких здійснюватиметься її формування. Найменш вирішеною чинним законодавством є проблема чіткого розподілу повноважень між центральною владою та кожним рівнем місцевої влади. Ні Конституція України, ні закони “Про бюджетну систему України” та “Про місцеве самоврядування в Україні” не містять чіткого розподілу бюджетних повноважень, без чого важко побудувати систему розподілу бюджетних ресурсів.

Видатки можуть з урахуванням закордонного досвіду бути згруповані у трьох напрямках: 1) обов’язкові видатки, які місцеві органи повинні здійснити неодмінно та стосовно яких вони не мають ніякої свободи дій; 2) заборонені видатки, які не можуть здійснюватись ні в якому разі; 3) факультативні видатки – єдиний вид видатків, стосовно до яких місцеві органи влади мають певну свободу дій за умови, що вони мають достатні ресурси для їх покриття та не будуть потребувати допомоги центральних органів влади.

**В.А.ПОПОВ**

*(Стажувався на посаді начальника юридичного відділу Сумської облдержадміністрації)*

## **ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ**

Відповідно до Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2000 рік”, Постанови Кабінету Міністрів України від 06.05.2000 р. № 774 “Про заходи щодо організації виконання Закону України “Про Державний бюджет України на 2000 рік” 12.07.2000 року відбулась п’ятнадцята сесія Сумської обласної ради, яка розглянула обласний бюджет на 2000 рік.

При розрахунках фінансовим управлінням показників бюджету області на 2000 рік управлінням економіки було запропоновано збільшити контрольні показники, доведені Міністерством фінансів України з закріплених та регулюючих доходів на 10372,0 тис. гривень. На цю ж суму були збільшені і видатки по загальному фонду.

Доходи і видатки по спеціальному фонду були збільшені на 8208,0 тис. гривень. І таким чином показники бюджету області в цілому збільшені на 18580,0 тис. гривень і становили по загальному фонду 171373 тис. гривень і спеціальному - 29658,7 тис. гривень.

На момент проведення сесії місцеві бюджети усіх рівнів були



затверджені. Доходна частина їх становила 378277,0 тис. гривень, в тому числі загального фонду, включаючи дотацію з державного бюджету, – 345341,0 тис. гривень, із яких закріплені і регулюючі доходи складають 207898,0 тис. гривень, а спеціальний фонд – 32935,8 тис. гривень.

Це свідчить про те, що бюджет, прийнятий місцевими радами, більший порівняно з доведеними показниками Міністерства фінансів України на 58,3 млн. гривень, в тому числі по загальному фонду – на 46,9 млн. гривень, що в процентному відношенні становить 18,2 % до контрольних показників Міністерства фінансів України.

На обласному рівні закріплені і регулюючі доходи були збільшені на 10,4 млн. гривень, місцевими радами – на 36,5 млн. гривень.

З дефіцитом бюджету в сумі 390,4 тис. гривень прийнятий бюджет Кролевецького району.

За перше півріччя поточного року до місцевих бюджетів надійшло 219399,4 тис. гривень, включаючи дотації з державного бюджету, від закріплених і регулюючих доходів і спеціальних фондів.

Порівняння фактичних надходжень з контрольними розрахунками, які були розроблені при затвердженні обласного бюджету, показує, що вони виконані в цілому по області на 64,8 відсотка до річної суми, в тому числі по дотації із державного бюджету фактично отримано 72,6 відсотка від запланованої суми. По спеціальному фонду передбачалось 29,6 млн. грн., фактично отримано 36,9 млн. гривень.

Закріплених і регулюючих доходів фактично надійшло 48,7 відсотка від запланованої суми, і невиконання до плану за півріччя склало 2,8 млн. гривень.

Порівнюючи фактичні надходження по закріплених і регулюючих доходах із сумою, яка передбачена місцевими бюджетами, бачимо, що виконання становило тільки 39,9 відсотка, недовиконання – 21,1 млн. гривень.

Аналізуючи основні джерела доходів, такі як прибутковий податок з громадян, податок на землю, необхідно відзначити, що в цілому по області за перше півріччя поточного року надходження більші порівняно з відповідним періодом минулого року.

Стосовно місцевих податків і зборів можна сказати, що надходження в цілому також збільшилися порівняно з минулим роком.

Закріплені доходи, 96 відсотка яких складає прибутковий податок з громадян, виконані на 52,2 відсотка, в цілому доходна частина з урахуванням дотації з державного бюджету виконана на 68,9 відсотка. Це дало змогу надати дотації районам та містам обласного значення в сумі 45,3 млн. гривень або 68,4 відсотка від річної суми.

На фінансування бюджетних установ та заходів, передбачених в обласному бюджеті, спрямовано 69 млн. гривень, або 58,2 відсотка річних.

Протягом першого півріччя як з обласного, так і з місцевих бюджетів проводилось фінансування в основному захищених статей витрат та енергоносіїв.

Станом на 1 липня цього року заборгованість по заробітній платі працівникам бюджетної сфери становила 21,5 млн. гривень, а заборгованість місцевих бюджетів склала понад 130 млн. гривень, в тому числі за енергоносії з урахуванням різниці в цінах – більше 100 млн. гривень. Заборгованість поточного року за енергоносії за перше півріччя становить 27,2 млн. гривень.

На сесії також було прийнято рішення збільшити доходну частину обласного бюджету на 45043,0 тис. гривень, в тому числі за рахунок збільшення закріплених доходів і за рахунок дотації з державного бюджету і спрямувати їх в основному на розрахунки за енергоносії поточного року.

Аналізуючи механізм формування місцевих бюджетів, слід відзначити, що перерахування дотацій районним бюджетам та бюджетам міст обласного підпорядкування здійснюється потижнево, виходячи з відповідних нормативів. Розмежування і зарахування частини регулюючих податків (прибуткового податку з громадян) між обласним бюджетом, бюджетами міст обласного підпорядкування та районними бюджетами здійснюють обласне управління Національного банку України, обласні комерційні банки відповідно до нормативів, затверджених обласною радою.

Розмежування частини регулюючих податків між районними, міськими, селищними і сільськими бюджетами визначається районними та міськими радами згідно із Законом України "Про бюджетну систему України".

Усі позабюджетні кошти бюджетних установ і організацій, що утримуються за рахунок коштів обласного бюджету, як власні надходження бюджетних установ і організацій, так і цільові (позабюджетні) фонди, утворені обласною радою, включаються до спеціального фонду обласного бюджету і спрямовуються на відповідні видатки.

Видатки спеціального фонду мають постійне бюджетне призначення, яке дає право розпоряднику коштів провадити видатки в межах відповідних надходжень до спеціального фонду без внесення змін до цього рішення.

Фінансування витрат по захищених статтях обласного бюджету провадиться в першочерговому порядку та пропорційно по розпорядниках коштів. Розпорядники коштів обласного бюджету мають право брати зобов'язання на здійснення видатків або платежів тільки в межах відповідних бюджетних асигнувань.

15 відсотків податку з власників транспортних засобів перераховується із спеціального рахунку обласного бюджету до спеціального фонду бюджетів міст Суми та Ромни відповідно у сумах 500,0 та 845,0 тис. гривень.

Начальник фінансового управління облдержадміністрації має право надавати місцевим радам короткотермінові позики за рахунок коштів обласного бюджету.

Додатково одержана дотація спрямовується органами місцевої влади на погашення заборгованості по оплаті енергоносіїв, спожитих бюджетними установами, субсидіях та пільгах населенню.

Фінансовому управлінню облдержадміністрації дозволено перераховувати контрольно-ревізійному управлінню в Сумській області частину суми нестач і крадіжок, повернутих до обласного бюджету, та сум податків і інших надходжень, донарахованих до обласного бюджету в ході проведення ревізій та перевірок, а також на поліпшення матеріального і фінансового забезпечення цих органів.

**О.М.ОВСЯННИКОВ**

*(Стажувався на посаді заступника начальника управління у справах сім'ї та молоді Харківської облдержадміністрації)*

## **НЕОБХІДНІСТЬ СПРИЯННЯ РОЗВИТКУ МАЛОГО БІЗНЕСУ В УКРАЇНІ**

Малі та середні підприємства є важливою частиною економіки держави. Вони, на відміну від великих, здатні більш оперативно реагувати на зміни у кон'юнктурі ринку, надаючи у такий спосіб ринковій економіці необхідної гнучкості.

Предметом державної політики виступає середовище функціонування малого бізнесу, яке перш за все можна визначити як сукупність правових, економічних, морально-психологічних, організаційних та інших умов, факторів, що впливають на діяльність малих підприємств.

Міжнародна фінансова корпорація (МФК) в рамках проекту “Регуляторна реформа в Україні” провела соціологічні дослідження, якими було охоплено 400 суб’єктів підприємницької діяльності ряду міст України. Головними опитані назвали такі проблеми: високі податкові ставки (97 % опитаних керівників малих підприємств), велика кількість різних податків (86 %), часті зміни податкової звітності (77 %), нестабільність законодавства (78 %), труднощі з отриманням кредиту (52 %). Тому в державі зареєстровано в 2,5 рази більше малих підприємств, які у цих умовах навіть не приступили до роботи і потенціал яких не використовується.

Зараз в Україні налічується близько 100 тис. реально діючих малих підприємств. Цей показник, на думку експертів, залишається незмінним впродовж останніх двох років. Експерти серед несприятливих для роботи суб’єктів підприємницької діяльності умов називають:

- значні адміністративні бар’єри;
- зневагу до законів;
- неузгодженість законодавчих актів;
- важкий тягар оподаткування;
- недостатність початкового капіталу, власних обігових коштів;
- труднощі з отриманням банківського кредиту;
- обмежений доступ до матеріально-технічних ресурсів;
- недостатню кваліфікацію кадрів.

На думку економістів-експертів Фонду Сороса, до причин, які не стимулюють розвиток підприємництва в Україні, належать: корупція серед чиновників; неузгодженість функцій і дій держслужбовців, їх вимог до підприємств; неозначеність трактування законів, що регулюють підприємницьку діяльність.

Зменшення обсягів виробництва при зростанні абсолютної кількості малих підприємств є не тільки наслідком вищезазначених проблем, але й свідчить про наростання процесу “тінізації” економіки країни. За висновками МФК, частка неофіційної економіки сягає 70 % офіційного ВВП України.

Цілком імовірним можна вважати припущення, що сьогодні в “тіні” знаходиться навіть більша частина виробників товарів і послуг, ніж у попередні роки, що значно збільшилася кількість підприємств, які приховують 70 % своїх прибутків, в середньому половина всього обігу не враховується, а відтак, не оподатковується.

З огляду на зазначене можна зробити попередній висновок, що Міністерство економіки України не висунуло принципово нових підходів до вирішення проблем розвитку малого підприємництва в країні.

Отже, внаслідок цього залишилась незмінною діяльність органів регіональної та місцевої влади щодо сприяння розвитку малого підприємництва і в Харківській області зокрема.

**С.М.ДРАГУН**

*(Стажувався на посаді першого заступника голови  
Великописарівської райдержадміністрації Сумської області)*

## **ВЛАДА НА МІСЦЯХ: РЕАЛЬНІ ПОВНОВАЖЕННЯ І ВМІННЯ НИМИ СКРИСТАТИСЯ**

Незважаючи на труднощі перехідного періоду, зростає загальне розуміння того факту, що розвиток місцевого самоврядування є необхідною передумовою для становлення реальних ринкових відносин. При цьому однією з базових ідей державного управління є надання можливості для прийняття відповідальних рішень на місцях, тобто підвищення соціально-економічної відповідальності місцевих органів влади за рішення, які вони ухвалюють. Тому слід істотно модернізувати систему місцевого самоврядування і пристосувати механізми її функціонування до ринкових умов.

Ситуація у Великописарівському районі з прийняттям рішень мало чим відрізняється від загальнодержавної. Саме тому, розглядаючи питання, характерні для всього українського суспільства, ми матимемо на увазі і проблеми районні.

На даному етапі розвитку українського суспільства постала потреба в реформуванні відносин власності в агропромисловому комплексі країни. Настійно необхідно передати об'єкти соціальної інфраструктури від недержавних господарств до комунальної власності відповідних селищних і сільських рад. Це повинно призвести до зменшення собівартості сільськогосподарської продукції вже реформованих господарств. Але, разом з тим, даний процес потребує кардинально нового ставлення до роботи місцевих органів влади.

Роками і навіть десятиліттями не вирішувалася проблема надання

реальних владних повноважень місцевим органам влади. Сьогодні влада в сільські ради прийшла сама. І сумно констатувати той факт, що деякі голови місцевих рад виявилися до цього не готовими і відчували свою розгубленість. Але саме на сьогоднішньому етапі трансформації відносин у голів місцевих рад є реальна можливість закріпити за собою звання господаря, що може зіграти суттєву роль у їх подальшому перебуванні на посаді у світлі перспективи виборів 2002 року.

Перед місцевими органами влади постає питання реальної оцінки своїх сил і можливостей, тобто необхідності подальшої експлуатації об'єктів соціальної інфраструктури, відновлення і проведення їх капітального ремонту шляхом закріплення за підрозділами, створеними на ринкових засадах, використовуючи право повного господарського відання, оперативного управління або договірні умови. Питання трансформації відносин власності у районі не можна розглядати відокремлено від питань реформування існуючої системи надання житлово-комунальних послуг.

Аналізуючи ситуацію, слід зазначити неконкурентоспроможність та неможливість подальшого існування наявної системи житлово-комунального господарства. Саме тому реформування цієї сфери розглядалося і були спроби розв'язати його в районі ще до порушення питання про передачу об'єктів соціальної інфраструктури на баланс місцевих органів самоуправління.

Перехід до ринкової економіки, копітка робота з розбудови держави та державності, що потребує значного часу, ускладнення з реформуванням та створенням самостійного господарського комплексу, а головне, фактично миттєва зміна життєвих цінностей та орієнтирів у громадян, - зумовлюють необхідність вжиття з боку держави певних застережних заходів, які б захищали інтереси людей та унеможливлювали випадки трансформації принципів самоврядування.

У контексті даного питання необхідно назвати три найважливіших чинники, що, на наш погляд, зумовлюють вищезазначені аспекти:

1. Виховання у населення усвідомлення того, що за житлово-комунальні послуги необхідно платити.
2. Встановлення прямої залежності між фактичним отриманням вищезазначених послуг і їх оплатою.
3. Відповідність розміру плати за житлово-комунальні послуги їх якості.

**А.Ф.МАЛИШКІН***(Стажувався на посаді голови Пирятинської райдержадміністрації Полтавської області)*

## **УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНУ (НА ПРИКЛАДІ ПИРЯТИНСЬКОГО РАЙОНУ)**

Розвиток суспільства ніколи, навіть на початкових етапах його становлення, не відбувався без втручання держави. З появою ринкових відносин державне втручання в соціально-економічну сферу постійно ускладнюється, збагачується, а через те не втрачає актуальності питання удосконалення державного управління соціально-економічним розвитком того чи іншого регіону.

Протягом стажування предметом мого дослідження був процес державного управління соціально-економічним розвитком регіону на прикладі конкретного об'єкта – Пирятинської районної державної адміністрації Полтавської області. При аналізі використано аналітичний, статистичний та соціологічний методи.

З метою забезпечення стабілізаційних процесів в економіці та соціальній сфері, розв'язання актуальних питань життєдіяльності регіону райдержадміністрація спрямовує свою роботу на зміцнення взаємодії з органами місцевого самоврядування, підприємствами, організаціями та установами району.

Пирятинський район – сільськогосподарський, але промислової продукції в порівняльних цінах виробляється 52 %, а сільськогосподарської – 48 %. Промислове виробництво в основному базується на переробці сільськогосподарської продукції, тому від роботи сільськогосподарських та переробних підприємств найбільшою мірою залежить вирішення складних соціально-економічних питань району.

Для чіткої, предметної роботи з надання методичної та практичної допомоги місцевим органам самоврядування, підприємствам та організаціям районною держадміністрацією розроблено 27 цільових комплексних програм і заходів, план та регламент роботи, система контролю, створено “Інститут відповідальних працівників”.

Чітко відпрацьовано графік засідань комісій, рад та штабів, які проводяться головою райдержадміністрації та його заступниками. На засіданнях особлива увага приділяється роботі органів місцевого самоврядування, поліпшенню стану справ на підприємствах

промисловості, підвищенню ефективності роботи підприємств АПК, формуванню місцевих бюджетів, проведенню екологічних заходів тощо.

Системний підхід у роботі райдержадміністрації щодо вирішення питань соціально-економічного розвитку району дав можливість у першому півріччі поточного року (порівняно з 1999 роком) досягти кращих результатів у роботі ряду галузей народного господарства. В 1,7 раза зріс обсяг промислового виробництва. Розвивається співробітництво Пирятинського району з іншими регіонами області та України.

В агропромисловому комплексі в результаті реформування аграрного сектора уже в цьому році намітилася тенденція до поліпшення економічних показників, зокрема зростання обсягів виручки від реалізованої продукції на 9 % та на 50 % – зменшення її собівартості в частині матеріальних затрат. На 2,4 тис. гектарів збільшилися посіви сільгоспкультур. За підсумками роботи народногосподарського комплексу у 1999 році район посів четверте місце в області.

Районна державна адміністрація намагається працювати в режимі відкритості і тісної взаємодії з населенням. Щомісяця на телебаченні відбувається передача зворотного зв'язку з головою райдержадміністрації, працює телефон "гарячої лінії". Райдержадміністрація щорічно звітує перед населенням про роботу з виконання програм соціально-економічного і культурного розвитку району.

Таким чином, узагальнений огляд літературних джерел та проведені власні дослідження доводять, що нині вирішення складних і найгостріших проблем з управління розвитком економічної та соціальної сфери переважно сконцентровано на регіональному, місцевому рівні, тому актуальним є перенесення значної частки управлінських функцій у регіони, посилення їх ролі у виконанні всього комплексу завдань щодо ринкових перетворень.

Набутий у процесі стажування практичний досвід дозволяє внести щодо удосконалення державного управління соціально-економічним розвитком регіону такі пропозиції:

- Внести уточнення щодо класифікації державних і регіональних програм, що реалізуються у поточному році. Слід відмовитися від одночасного виконання всіх програм.

- З метою подальшої стабілізації економіки та розбудови соціальної інфраструктури створити при райдержадміністрації регіональне агентство розвитку. Залучити до цієї роботи досвідчених спеціалістів відповідних галузей, фахівців-маркетологів.



---

---

- Для ефективної організації виробництва та вивчення споживчого ринку при управлінні економіки райдержадміністрації створити відділ зовнішньоекономічних зв'язків та маркетингу.

- Під час засідань конкурсної комісії з заміщення вакантних посад у РДА увести в практику, крім співбесіди, підготовку кандидатами пропозицій щодо удосконалення управління соціально-економічним розвитком регіону.

- Створити єдину комп'ютерну мережу зв'язку органів управління з організаціями та установами.

На рівні Верховної Ради України пропонується: по-перше, реформування міжбюджетних відносин, забезпечення гарантованої мінімальної доходної бази місцевих бюджетів, по-друге, розширення прав регіонів у здійсненні завдань земельної реформи, управління державним сектором економіки та частками державного майна господарських товариств, по-третє, запровадження єдиних мінімальних соціальних стандартів та дійових механізмів соціального захисту населення незалежно від економічних можливостей регіонів.

## РЕКОМЕНДАЦІ НАУКОВО-ПРАКТИЧНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ ЗА ПІДСУМКАМИ СТАЖУВАННЯ СЛУХАЧІВ У 2000 РОЦІ

Учасники конференції, заслухавши і обговоривши доповіді на пленарному засіданні та повідомлення на секційних засіданнях, рекомендують здійснення необхідних перетворень за наступними напрямками:

### 1. Вдосконалення управління соціально-економічним розвитком

- забезпечити наукове обґрунтування масштабних трансформаційних процесів на регіональному рівні;
- реформувати систему регіональної влади з тим, щоб передати функції виконавчої влади органам місцевого самоврядування, що має супроводжуватись зміною юридичної природи обласних рад, створенням виконавчих органів обласних рад, зміною статусу обласних державних адміністрацій, які повинні стати органами, що здійснюють контроль-наглядні функції за діяльністю органів місцевого самоврядування та забезпечують виконання в межах регіону функцій виконавчої влади загальнодержавного характеру і не можуть бути децентралізовані шляхом передавання до системи місцевого самоврядування;
- внести уточнення щодо класифікації державних і регіональних програм, що реалізуються у поточному році, відмовившись від одночасного виконання усіх програм;
- з метою подальшої стабілізації економіки та розбудови соціальної інфраструктури створити при райдержадміністраціях регіональні агентства розвитку, залучивши до цієї роботи досвідчених спеціалістів відповідних галузей, фахівців-маркетологів;
- для ефективної організації виробництва та вивчення споживчого ринку при управліннях економіки райдержадміністрацій створити відділи зовнішньоекономічних зв'язків та маркетингу;
- під час засідань конкурсних комісій із заміщення вакантних посад у райдержадміністраціях запропонувати практику, крім співбесіди, підготовки кандидатами пропозицій щодо вдосконалення управління соціально-економічним розвитком регіону;
- створити єдину комп'ютерну мережу зв'язку органів управління з

організаціями та установами;

- політика держави має бути сконцентрована на формуванні в економіці ефективного конкурентного середовища, забезпеченні глибокої лібералізації ринків енергоносіїв та сільгосппродукції, транспортних та комунальних послуг, інших сфер економічної діяльності, виправленні диспропорцій у ціноутворенні, удосконаленні механізмів банкрутства. Ці визначальні чинники забезпечення надійної стабілізації економіки та виведення її на траєкторію сталого зростання, створення сприятливого інвестиційного клімату повинні визнаватися і втілюватися в життя, перш за все, керівниками органів державної влади і місцевого самоврядування;

- активізувати процес реструктуризації, забезпечити його підтримку з боку органів влади;

- створювати обласні координаційні групи з проведення аналізу, узагальнення, методичного забезпечення діяльності і розвитку ринкової інфраструктури;

- проводити навчання голів районних державних адміністрацій на базі Харківського державного аграрного університету з питань забезпечення формування та функціонування аграрного ринку;

- сприяти районним державним адміністраціям у забезпеченні розбудови інфраструктури ринку шляхом заснування та відкриття торгових домів, кредитних спілок, оптово-роздрібних магазинів;

- прискорювати створення єдиної інформаційної служби агропромислового комплексу області та надавати зацікавленим підприємствам, організаціям та населенню інформацію про стан та тенденції розвитку аграрного ринку;

- дотримуватися антимонопольного законодавства про обмеження монополізму та неприпустимість недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності;

- створювати цільові державні комплексні програми АПК;

- залучати приватний капітал у формі інвестицій;

- усувати диспаритет цін;

- підпорядкувати кредитну політику меті стимулювання розширення об'єктів виробництва;

- спрямовувати державні субвенції на розвиток селекції та насінництва, племінної роботи та охорони навколишнього середовища;

- досягати оптимального співвідношення між державним регулюванням та саморегулюванням в агропромисловому секторі економіки;

- створити новий проект Закону України "Про ветеринарну

медицину”, передбачивши, що підприємницькою ветеринарною практикою можуть займатись юридичні та фізичні особи (громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства), які мають диплом спеціаліста ветеринарної медицини та отримали ліцензію.

Передбачити запровадження такого поняття, як офіційний лікар ветеринарної медицини. До цієї категорії фахівців відносять лікарів ветеринарної медицини, які знаходяться на державній службі або мають повноваження Державного департаменту ветеринарної медицини (на рівні району - це головний лікар ветеринарної медицини району, його заступник та завідуючі лабораторіями державної ветеринарної медицини та лабораторіями ветеринарної експертизи).

## **2. Підвищення ефективності управлінських рішень**

- при опрацюванні проектів управлінських рішень враховувати фактори, що впливають на їх якість, використовувати відомі методи (експертні, логіко-математичні, з використанням ЕОМ, прогнозних графіків, дерев цілей, системного аналізу);

- формувати та підтримувати інформаційний ресурс органів державного управління з використанням глобальних, регіональних і локальних мереж;

- за допомогою науково-дослідних установ розробляти програмне забезпечення комп'ютерних мереж місцевих органів виконавчої влади по відповідних напрямках їх діяльності. Створювати WEB-сторінки для інформування потенційних інвесторів;

- реалізація державної регіональної політики України потребує розмежування повноважень щодо прийняття рішень між центральними та місцевими органами влади. Необхідно передавати регіонам більшу кількість повноважень з прийняття управлінських рішень, а також необхідних ресурсів, що надало б можливість забезпечити їх ефективну реалізацію.

## **3. Реформування державної служби**

- запровадити Кодекс загальних правил поведінки державного службовця, створити управління державної етики, подібне за функціями до аналогічного управління, заснованого у США; створити єдину національну систему залучення фахівців до державної служби; розробити програму підготовки кадрів за кордоном;

- удосконалити структуру управління та систему роботи з кадровим резервом в системі, підпорядкованій управлінням культури облдержадміністрацій;

- більше часу відводити виробничій практиці при підготовці магістрів державного управління, усунути дублювання у навчанні при засвоєнні ними різних модулів;

- з метою формування етичної культури державних службовців здійснити розробку кодексів поведінки; їх запровадження має забезпечити підвищення загальної етичної культури державної служби, формування громадянського суспільства як сили, що протистоїть владі і має вплив на неї; моральне й етичне виховання кожного державного службовця як людини і громадянина;

- створити локальну комп'ютерну мережу між Головдержслужбою та центральними і територіальними державними органами виконавчої влади. Зважаючи на те, що дистанційне навчання кадрів – це навчання найближчого майбутнього, для втілення його у життя вирішити проблеми правового, організаційного, технічного, дидактичного і психологічного характеру.

### **Формування місцевих бюджетів**

- приділити належну увагу удосконаленню механізму взаємодії бюджетів регіонів і територіальних громад, розробити спільні економічні проекти розвитку, а також увести систему фінансового забезпечення для територіальних громад як математичну модель об'єктивного вирівнювання залежно від рівня розвитку;

- перелік податків, які закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування, складати з тих джерел надходження, які залежать від результатів діяльності конкретної території, а також тих, які здатні формувати їх стабільну доходну частину, враховуючи, що основну частину витрат місцевих бюджетів складають витрати на соціально-культурну сферу та соціальний захист населення.

### **Кредитна та податкова політика**

- прийняти Закон України “Про місцеве оподаткування”, який би не тільки визначав, що потрібно зробити в центрі з метою розширення можливостей місцевих органів самоврядування щодо розвитку своєї фінансової бази, але й більш повно визначав їх функції щодо впровадження місцевих податків і зборів та забезпечення їх нарахування

та стягнення;

- опрацювати систему податкового тиску та його регулювання, розмежування фінансово-бюджетної та податкової компетенції центральних, регіональних та місцевих органів самоврядування, визначити статус, компетенцію, напрямки скоординованої діяльності та відповідальності фінансових, податкових, митних, банківських, правоохоронних та судових органів і служб у здійсненні фінансової та податкової політики;

- встановити частку відрахувань від загальнодержавних податків на основі об'єктивно визначених розмірів абсолютних сум внесків територій до вищого бюджету і дотацій із субвенційних фондів при вищих бюджетах для збалансування нижчих бюджетів;

- для поліпшення розрахунків за житлово-комунальні послуги у місті провести акцію "Соціальна реклама"; розробити механізм співпраці ЖЕКів та структур податкової служби з метою виявлення доходів боржників; внести пропозиції до Міністерства праці та соціальної політики України при призначенні субсидій враховувати сукупний доход, виходячи з фактично отриманої зарплати, а не з нарахованої суми.

### **Підтримка підприємництва**

- створити гнучку систему надання підприємцям регіону кредитів (мікрокредитів) та фінансової допомоги, посередницьких послуг у контактах з інвестиційними фондами, лізинговими і ощадно-позичковими компаніями, кредитними спілками;

- взяти участь у створенні системи гарантування і страхування інвестиційних ризиків МП шляхом формування регіональних гарантійних фондів;

- сформувати заохочувальний для виробництва та інших пріоритетних напрямів економічного розвитку регіону механізм оподаткування суб'єктів підприємництва;

- організувати надання загальнокомерційної, кредитної, інформаційної та іншої підтримки експортноорієнтованим виробничим МП та тим, що впроваджують нові технології;

- відстежити ефективність впровадження законодавчо-правових актів, рішень уряду та органів місцевої влади, місцевих нормативних документів щодо їх впливу на ділову активність в регіоні, економічне зростання (падіння), вирішення конкретних проблем підприємців та розробку необхідних пропозицій щодо їх відповідності потребам

суб'єктів підприємницької діяльності;

- створити оптимальні мережі ринкової інфраструктури, яка стимулюватиме подальший розвиток підприємництва в регіоні;
- активізувати співпрацю з Українським фондом підтримки підприємництва та створення регіональних фондів підтримки підприємництва в області;
- ініціювати більш активне залучення коштів місцевих бюджетів, асоціацій, громадських об'єднань, добродійних організацій і підприємців для фінансування місцевих пріоритетних проектів;
- зорієнтувати діяльність фондів підтримки підприємництва як на кредитування підприємницьких проектів, так і на фінансування цільових програм, надати гарантії суб'єктам МП з одержаних в комерційних банках кредитів та часткову сплату відсотків по них із залученням коштів від приватизації державного майна.

### **Соціально-політичне та правове забезпечення адміністративної реформи**

- визначити юридичний зміст і значення найважливіших термінів і понять, які широко використовуються в політичному житті (наприклад, “державна регіональна політика” і “регіональна політика”, “регіон” і “область”, “повноваження регіональних органів державної влади та місцевого самоврядування” тощо);
- приділити особливу увагу вивченню, аналізу та адаптації до сучасних умов України кращого світового досвіду щодо організації діяльності регіональних органів державної влади та місцевого самоврядування;
- підвищити ефективність роботи управлінського апарату, оптимізувати його кількісні та якісні характеристики, структуру, систему розподілу функціональних обов'язків і контролю за результатами діяльності;
- розробити заходи щодо заохочення теоретично і практично підготовлених фахівців до роботи в органах державної влади і місцевого самоврядування;
- реорганізувати роботу кадрових служб органів влади з урахуванням вітчизняних традицій та кращого зарубіжного досвіду управління персоналом як у державних, так і недержавних структурах;
- сформувані здорові соціально-психологічні умови роботи управлінського апарату на основі високої культури ділового спілкування як складової частини управлінської культури, що покликана створювати

необхідні засади для повного розкриття потенційних можливостей кожного співробітника;

- створити необхідні умови деполітизації державної служби, формування політично нейтрального, компетентного, професійного апарату. Першим етапом на цьому шляху має стати реальне розмежування функцій адміністративних та патронатних служб і структур, усунення паралелізму в їх роботі;

- визначити як головний пріоритет у здійсненні адміністративної реформи соціальну спрямованість перетворень, розвиток системи соціального захисту людей, підвищення здатності держави забезпечити рівні можливості усім громадянам на гідне життя, реалізацію своїх потенційних можливостей;

- удосконалити роботу регіональних органів державної влади та місцевого самоврядування щодо захисту прав молоді, сприяння її повноцінній соціалізації, отримання належної освіти, ефективної професійної орієнтації, попередження девіантних форм поведінки;

- активізувати політику держави у сфері захисту прав молоді з урахуванням принципів справедливості в наданні пільг і гарантій рівної доступності до державних соціальних програм, інтеграції і концентрації зусиль усіх зацікавлених державних органів, комплексного розв'язання проблем у масштабах регіонів або стосовно специфічних груп молоді, безкоштовності встановленого законом рівня соціальних послуг;

- спрямовувати державну політику щодо гендерних проблем на створення в Україні доступної кожній жінці системи органів правового захисту, жіночих громадських організацій і фондів, підвищення конкурентоздатності жінок на ринку праці, розширення їх ролі у прийнятті політичних і управлінських рішень, участі в діяльності органів державної регіональної влади і місцевого самоврядування, попередження соціального, психологічного та фізичного насильства.



## ЗМІСТ

Г.І.Мостовий. Підготовку державних службовців - на рівень сучасних вимог.....	3
<b>СЕКЦІЯ №1. МЕХАНІЗМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСУ УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІЧНИМ І СОЦІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНУ .....</b>	
<b>М.В.Гончаренко. Використання сучасних технологій у процесі планування видаткової частини місцевих бюджетів (канадський досвід .....</b>	<b>5</b>
Ю.В.Боковикова. Спроба дослідження проблеми розрахунків за житлово-комунальні послуги у Харківській області .....	8
В.В.Гадяцький. Стан розрахунків за комунальні платежі: як розв'язати проблему заборгованості населення.....	10
О.П.Дзюба. Державна політика місцевого оподаткування на районному рівні.....	12
С.В.Солод. Прогнози і оцінки реальних механізмів збільшення надходжень до бюджетів <b>УСІХ РІВНІВ</b> .....	14
О.М.Костенко. Міжбюджетні відносини як важливий елемент бюджетної системи .....	15
Н.В.Дузь. Міжбюджетні відносини: стан і проблеми удосконалення .....	17
Р.В.Соколов. Проблеми регіональної інвестиційної політики .....	19
О.Ю.Гришин. Розвиток малого підприємництва як передумова стабілізації економіки.....	21
Н.М.Шакалова. Роль органів державного управління і місцевого самоврядування у розвитку малого бізнесу.....	23
Б.І.Гавриленко. Реструктуризація українських підприємств у сучасних умовах .....	25
В.В.Косенко. Суть проблем в управлінні державними корпоративними правами.....	27
О.П.Кириленко. Напрямки державного регулювання аграрного сектора економіки.....	29
Ю.А.Громак. Прискорення реформування агропромислового виробництва: проблеми і перспективи .....	31
О.Г.Петров. Магістральний напрям розбудови інфраструктури аграрного ринку Харківської області.....	33

<b>СЕКЦІЯ №2. АДМІНІСТРАТИВНЕ РЕФОРМУВАННЯ НА РІВНІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ .....</b>	<b>36</b>
О.М.Дроботенко. Головне управління державної служби - провідник єдиної державної політики в Україні .....	36
А.Г.Антоненко. Кодекси поведінки: необхідність запровадження .....	39
М.П.Бублій. Кадрове забезпечення органів державної влади та місцевого самоврядування.....	40
В.І.Голубченко. Підготовка та прийняття управлінських рішень в органах виконавчої влади .....	42
Н.О.Ринза. Формування кадрового потенціалу з урахуванням вимог до етичної культури.....	44
Т.П.Хруль. Ділове спілкування як складова організаційної культури управління.....	47
К.А.Кучиров. Укрупнення територіальних громад як один із шляхів поліпшення їх діяльності .....	49
І.В.Гривко. Сервер дистанційного тестування - один із засобів перевірки знань за допомогою WEB-технологій .....	51
О.М.Яненко. Перетворення структури управління - необхідна складова реформування державної ветеринарної медицини .....	53
Т.В.Стешенко. Взаємодія виборчих комісій з іншими органами публічної влади.....	55
Ю.М.Потоцький. Про основні напрями конкурентної політики та заходи щодо їх реалізації .....	60
О.В.Сосонний. Спілки підприємців: чим зумовлена їхня поява.....	61
В.А.Патютько. Регіональна влада: шляхи розвитку в контексті досвіду Франції. ....	63

<b>СЕКЦІЯ №3. УДОСКОНАЛЕННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ ВЛАДНИХ СТРУКТУР ТА МЕХАНІЗМІВ ЇХ ФУНКЦІОНУВАННЯ ШЛЯХОМ ВИКОРИСТАННЯ ТА АДАПТАЦІЇ ДОСВІДУ ПРОВІДНИХ ДЕМОКРАТИЧНИХ ДЕРЖАВ СВІТУ .....</b>	<b>67</b>
В.А.Череватенко. Політика та її різновиди... ..	67
Г.А.Дзивульський. Удосконалення стратегії адміністративного реформування: корективи і пропозиції.....	69
І.М.Кашляков. Підготовка до надзвичайних ситуацій: порівняльний аналіз українського і канадського досвіду.....	70

О.О.Колесникова. Особливості системи управління освітою у Великій Британії .....	71
О.В.Морозова. Державна політика щодо забезпечення рівних прав для жінок і чоловіків в Україні трансформаційного періоду. ....	75
О.С.Шашкова. Соціальна робота з молоддю: її мета і принципи реалізації .....	77
О.П.Христенко. Роль органів державної влади у становленні сучасної системи захисту прав неповнолітніх .....	79
І.М.Дроб'язко. Депутатський корпус і кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування .....	81

**СЕКЦІЯ №4. МОДЕЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ ПЕРЕТВОРЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ .....**

В.А.Деркач. Стратегічні засади діяльності органів місцевого самоврядування .....	83
Л.М.Кривенко. Комунізація населення як невід'ємна складова процесу становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні .....	84
Л.М.Мілаш. Проект Податкового кодексу України як основа вирішення економічних питань.....	87
О.О.Велігора. Перспективи розвитку податкової служби України .....	89
Р.В.Кругляк. Урегульованість міжбюджетних відносин - передумова стабільності всієї бюджетної системи .....	92
Г.М.Копилова. Формування місцевих бюджетів за умов становлення ринку. ....	93
В.А.Попов. Особливості формування місцевих бюджетів.....	95
О.М.Овсянніков. Необхідність сприяння розвитку малого бізнесу в Україні.....	98
С.М.Драгун. Влада на місцях: реальні повноваження і вміння ними скористатися .....	100
А.Ф.Малишкін. Удосконалення державного управління соціально-економічним розвитком регіону (на прикладі Пирятинського району) .....	102
<b>РЕКОМЕНДАЦІЇ НАУКОВО-ПРАКТИЧНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ ЗА ПІДСУМКАМИ СТАЖУВАННЯ СЛУХАЧІВ У 2000 РОЦІ .....</b>	<b>105</b>

*Наукове видання*

**Відповідальний за випуск**

*О. Ю. Амосов*

**Редактор**

*Н.І.Столярова*

**Коректор**

*Т.О.Євтухова*

**Комп'ютерна верстка**

*І. М. Меркушева*

С 89 Сучасне державотворення у контексті адміністративної реформи. - Х.: УАДУ ХФ, 2000. - 116 с.

ISBN 966-7798-12-7

Збірник матеріалів науково-практичної конференції за підсумками стажування слухачів УАДУ (ХФ) у 2000 році та зміщені тут рекомендації підготовлені в рамках виконання Філіалом науково-дослідних робіт № 0100U001205 - "Механізми вдосконалення процесу управління економічним і соціальним розвитком регіону", № 0100U001209 - "Адміністративне реформування на рівні територіальних органів влади", № 0100U001206 - "Удосконалення регіональних владних структур та механізмів їх функціонування шляхом використання та адаптації досвіду провідних демократичних держав світу", № 0100U001207 - "Моделювання організаційно-економічного механізму перетворення регіонального управління".

Розрахований на слухачів післявузівської магістерської підготовки, державних службовців, науковців.

Підписано до друку 27.10.2000. Формат 84x108/32. Папір офсетний. Гарнітура тип Тайме. Друк офсетний. Ум.-друк. арк. - 6,1. Обл.-вид. арк. - 7.4. Тираж 300 прим.

Українська Академія державного управління при Президентові України (Харківський філіал), 61050, м. Харків, просп. Московський, 75, тел.(0572) 21-14-23, електронна адреса: [sciencedpt@kbuapa.kharkov.ua](mailto:sciencedpt@kbuapa.kharkov.ua).