

X621
T338

ISSN 1727-6667



ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Випуск 2

Державне управління та місцеве самоврядування

Тези III Міжнародного наукового конгресу
26 лютого 2003 р.

Видавництво Хар'PI НАДУ

"Міністр"

ISSN 1727-6667

УКРАЇНЬСЬКА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
НАУКОВО-МЕТОДИЧНЕ ОБ'ЄДНАННЯ ЗІ СПЕЦІАЛЬНОСТІ
"ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ"

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Випуск 2

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Тези III Міжнародного наукового конгресу
26 лютого 2003 р.

Харків
Видавництво *ХарPI НАДУ*
«Магістр»
2003

Редакційна колегія: канд. екон. наук *Г.І. Мостовий* (головний редактор), д-р екон. наук *В.Я. Амбросов*, д-р екон. наук *О.Ю. Амосов*, д-р екон. наук *Л.М. Анічин*, д-р соціол. наук *В.С. Бакіров*, д-р юрид. наук *О.М. Бандурка*, д-р техн. наук *М.Ф. Бондаренко*, д-р юрид. наук *В.Д. Гончаренко*, д-р філос. наук *О.Г. Даніл'ян*, канд. техн. наук *В.П. Єлагін*, д-р філос. наук *В.В. Корженко* (заступник головного редактора), д-р філос. наук *О.М. Кривуля*, д-р філос. наук *М.Д. Култаєва*, д-р соціол. наук *О.Д. Куценко*, канд. філос. наук *В.С. Лебець* (відповідальний секретар), канд. фіз.-мат. наук *О.Ф. Мельников*, д-р філос. наук *І.Ф. Надольний*, д-р юрид. наук *Н.Р. Нижник*, д-р екон. наук *Г.С. Одінцова*, д-р юрид. наук *М.І. Панов*, д-р пед. наук *І.Ф. Прокопенко*, д-р філос. наук *В.А. Ребкало*, д-р юрид. наук *О.П. Рябченко*, д-р юрид. наук *Ю.М. Тодика*, д-р психол. наук *Т.Б. Хомуленко*, д-р соціол. наук *Ю.О. Чернецький*, д-р екон. наук *А.І. Яковлев*

Рецензент д-р екон. наук, доц. ХНУ ім. В.Н. Каразіна *С.І. Архістрєєв*

Друкується за рішенням Вченої ради Харківського регіонального інституту Національної академії державного управління при Президентові України, протокол № 5/71 від 03.06.2003 р.

Відповідальний за випуск д-р філос. наук, проф. *В.В. Корженко*

Теорія та практика державного управління. Випуск 2: Державне управління та місцеве самоврядування: Тези III Міжнародного наукового конгресу 26 лютого 2003 р. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2003. – 236 с.

ISBN 966-7798-46-1.

У збірнику вміщено тези наукових статей з актуальних проблем державного управління та місцевого самоврядування.

Розрахований на науковців, державних службовців, слухачів, студентів і викладачів, які цікавляться проблемами державного управління.

Н.В. МАКАРОВА

КОМПЬЮТЕРНОЕ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО КАК ЭЛЕМЕНТ ИНФОРМАЦИОННОЙ КУЛЬТУРЫ

Одной из важнейших задач современного менеджмента является рациональная организация работы служащих. Возрастающая эффективность информационных потоков и повышение требований оперативности реагирования на поступающую информацию диктуют не только новые подходы к организации управления документооборотом, но и более высокий уровень информационной культуры. Деятельность государственных служащих базируется на таких процессах, как получение информации и ее обработка, анализ, подготовка и принятие решений, выполнение решений; учет и контроль принятых решений. Интенсивность этих процессов столь велика, что уже невозможно использовать традиционные методы и средства обработки информации. Это обуславливает необходимость повышения степени оперативности обработки информации, а также повышения эффективности организации деятельности современного офиса для принятия обоснованных и своевременных управленческих решений.

Обеспечение же необходимой эффективности труда офисных служащих в современных условиях становится вполне реальным, так как во все области деятельности человека, в том числе и в сферу управления, стремительно входят компьютерные технологии. Особое значение приобретают компьютерные технологии в государственных структурах, где основная деятельность связана с приемом, обработкой и передачей информации. К таким структурам в первую очередь относятся все подразделения, обеспечивающие систему управления организации любого уровня.

Следует отметить, что далеко не все работники сферы управления, использующие в своей деятельности компьютеры, имеют представление о возможностях компьютерных технологий для рациональной организации работы с документами.

Было бы весьма своевременно организовать систему всеобуча для всех работников государственного управления основам компьютерного делопроизводства, что позволит вывести их на новый уровень информационной культуры. Структуру знаний на этом уровне должны определять теоретические основы делопроизводства и базовые технологии работы на компьютере.

Необходимый минимум по основам делопроизводства должны составлять знания по следующим темам: нормативная база делопроизводства, классификация документов, общие правила составления документов, язык документов, правовая охрана документов, стандартные формы внутренних и внешних документов, формы документов по личному составу, основы и правила организации документооборота.

Эффективность работы с документами может быть обеспечена только при овладении служащим любого ранга компьютерной технологией, что включает следующее:

- умение оформлять документы в среде MS Word на основе разработанных шаблонов;
- использование среды MS Outlook для организации своей работы при планировании и учете рабочего времени и дел, при электронной коммуникации;
- использование среды MS Excel- для ведения отчетности, автоматизации расчетов, представления данных в виде диаграмм, статистической обработке данных;
- умение создавать презентации в среде MS Power Point для представления результатов деятельности, докладов, сообщений и пр.;
- овладение технологией создания баз данных в среде MS Access для ведения архива документооборота.

Овладеть необходимым инструментарием компьютерной технологии для эффективной организации работы с документами можно не только на специализированных курсах, но и самостоятельно, используя для этого учебный курс [1]. Здесь же приведены необходимые сведения и по теоретической составляющей делопроизводства. Знание компьютерного делопроизводства является необходимой составляющей профессионализма служащего органов управления и определяет более высокий уровень его информационной культуры.

Литература:

1. *Макарова Н.В., Николайчук Г.С., Титова Ю.Ф.* Компьютерное делопроизводство: Учебный курс. – СПб.: Питер, 2002.

К.С. ВАЦЬКОВСКИ

РАЗВИТИЕ Е-ПРАВИТЕЛЬСТВА В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

Е-правительство (англ. e-government) – это программа создания электронного правительства для стран, входящих в Европейский Союз (ЕС), которая была принята к разработке в рамках Плана Акции «Европа-2002» (eEurope 2002 Action Plan) с целью предоставления возможности гражданам и хозяйственным субъектам контактировать с государственными и местными органами управления с помощью сети Интернет.

В июне 2002 г. в Севилье утвержден новый План Акции «Европа-2005» (An Information Society for all), которым определены следующие направления развития e-government:

- широкополосный доступ, то есть к 2005 г. в каждой из стран ЕС все органы государственного управления на всех уровнях будут иметь широкополосную связь с Интернет;
- интероперационность, то есть к концу 2003 г. е-услуги будут доступны в пределах всего ЕС на основе использования открытых стандартов и программного обеспечения с известным и открытым кодом (open source software);

– интерактивные публичные услуги, а именно: до конца 2004 г. будет обеспечена повсеместность публичных е-услуг, в том числе для лиц с ограниченными физическими возможностями и старшего возраста;

– публичные заказы, что означает, что до конца 2005 г. большинство публичных заказов должно выполняться электронным способом;

– публичные пункты доступа к Интернет (PIAP), предоставляющие гражданам возможность легкого (и в меру дешевого) доступа в Интернет;

– культура и туризм, что означает, что до 2005 г. при сотрудничестве с частным сектором и органами местного самоуправления должны быть разработаны и распространены е-сервисы, охватывающие все регионы Европы.

В рамках этой программы граждане получают возможность посредством сети Интернет иметь доступ к следующим услугам е-правительства: налоги физических лиц; поиск работы; социальное обеспечение; личные документы (паспорта, права на вождение автомобиля и т.п.); регистрация автомобилей; разрешение на строительство; показания для полиции; публичные библиотеки; свидетельства о рождении, браке; регистрация в учебных заведениях; изменение местожительства; медицинские услуги.

Фирмы будут получать такие услуги е-правительства: социальное обеспечение работников; налог на доход (прибыль); налоги VAT; регистрация новой фирмы; предоставление статистических данных; таможенные декларации; разрешения, относящиеся к окружающей среде (экологии); публичные заказы.

При разработке е-правительства рекомендуется использовать следующие методы реализации е-услуг: упрощение административных процедур; упрощение нормативно-правных решений; поиск совместных процедур; скоординированная реализация приложений; существование систем – back-office; построение новых систем back-office [1].

В Польше создан тематический портал eGov.pl, задачей которого является предоставление достоверной, правдивой и независимой информации для институтов публичного сектора в сфере телеинформатических решений и систем управления знаниями, используемыми в органах государственного управления.

На страницах сервиса eGov.pl помещена анкета, целью которой является оказать помощь в предоставлении информации для размещения в соответствующей государственной структуре с тем, чтобы она соответствовала ожиданиям и потребностям граждан.

Накопление информации о деятельности государственных органов, их функциях является очень трудоемкой и сложной задачей. Поэтому в Польше была создана Межведомственная Комиссия по информатизации, в состав которой вошли представители министерств, ведомств и органов самоуправления. Эта Комиссия должна разработать соответствующую структуру информационных потребностей для граждан с последующим наполнением ее понятной, читабельной и актуальной информацией [2].

В заключение отметим, что опыт Польши по созданию е-правительства может быть полезен и для Украины, избравшей путь на европейскую интеграцию.

Литература:

1. *Iszkowski W.* E-administracja w Unii Europejskiej // E-administracja: Seminarium w Sejmie. –2002.09.09. – 17 s.
2. <http://www.eGov.pl>

О.М. БАНДУРКА,

О.І. ЛЕЖЕНІНА

СПІВРОБІТНИЦТВО УКРАЇНИ З ЄС У МІЖНАРОДНІЙ ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ

Прямуювання України до ЄС визнається одним із пріоритетних завдань національної політики, що підтверджується відповідними указами Президента України, постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України. Це вимагає від усіх органів державної влади зорієнтувати свою діяльність на реалізацію положень Програми інтеграції України до Європейського Союзу [7]. Згідно з основними документами, які утворюють законодавство ЄС, одним із напрямків спільної політики є внутрішня безпека й юстиція, що включає в себе: співробітництво у цивільних та кримінальних справах; поліцейське співробітництво; боротьбу з расизмом та ксенофобією; боротьбу з наркотиками та торгівлею зброєю; боротьбу з організованою злочинністю; боротьбу з тероризмом; боротьбу зі злочинами проти дітей та торгівлею людьми. Враховуючи те, що членство в ЄС зобов'язує країни-члени здійснювати погоджену політику у сфері юстиції та внутрішніх справ, МВС України є обмеженим у здійсненні співробітництва з країнами-членами ЄС, а також кандидатами до вступу в ЄС. Відомо також, що одним із вирішальних критеріїв членства в ЄС визнана ефективність боротьби зі злочинністю. Таким чином, зазначені обставини потребують як відповідної політики МВС України, перспективного плану дій МВС України у сфері європейської інтеграції та співробітництва з ЄС, так і відповідного виконання домовленостей з боку ЄС згідно з Угодою про партнерство та співробітництво між Україною та Європейським Союзом (УПС, 1994 р.) [1–6].

Міждержавне та державне управління міжнародною правоохоронною сферою співвідносяться між собою як загальне та часткове. Для того щоб вирішити проблему вдосконалення міжнародної правоохоронної діяльності, необхідно передусім дослідити чинники, що впливають на вдосконалення державного управління міжнародною правоохоронною сферою. Дослідження змісту, структури, функцій міжнародної правоохоронної діяльності, суб'єктів міжнародної правоохоронної діяльності, системно-діяльнісного та синергетичного підходів дозволяють дійти наступного висновку. Ефективність зазначеного управління безпосередньо пов'язана: зі зміцненням та усталеним розвитком міжнародної правоохоронної сфери – об'єкта управління; формуванням зваженої цілісної системи національних правоохоронних, судових та законодавчих органів (для

міждержавного управління цю систему формують і відповідні міжнародні організації, діяльність яких пов'язана із міжнародною правоохоронною сферою) – суб'єкта управління; забезпеченням ефективних прямих та зворотних зв'язків між суб'єктом та об'єктом управління – суб'єктно-об'єктних відносин.

Усвідомлення необхідності використання системного підходу, а також аналіз суб'єктів міждержавного та державного управління міжнародною правоохоронною сферою, об'єкта управління, суб'єктно-об'єктних відносин, функцій та методів управління дозволяють стверджувати, що міждержавне управління міжнародною правоохоронною сферою функціонує не у вигляді окремих елементів, а як єдине, взаємопов'язане їх утворення, тобто системно. Тому можна використовувати інтегративне об'єднуюче поняття – система міждержавного управління міжнародною правоохоронною сферою. Вона інтегрує у собі різноманітні національні підсистеми державного управління міжнародною правоохоронною сферою та підсистеми управління відповідних міжнародних організацій в галузі міжнародної правоохоронної сфери.

Ефективність суб'єкта державного управління міжнародною правоохоронною сферою визначається кожною складовою системи суб'єктів управління, у тому числі й органами внутрішніх справ України. ОВС України є одним із органів управління у міжнародній правоохоронній сфері. Функції та методи управління ОВС України міжнародною правоохоронною сферою повинні забезпечити ефективне виконання функцій міжнародної правоохоронної діяльності, які притаманні ОВС України.

Загальна модель системи ОВС України як одного із суб'єктів державного управління міжнародною правоохоронною сферою має оперативно реагувати на зміни умов функціонування українського суспільства та всієї міжнародної спільноти, тобто працювати на випередження. А саме: в умовах стабільного функціонування даної суспільної системи демократичного типу повинна стверджуватися така система ОВС України, яка орієнтована на інноваційний характер участі керованих у реалізації функцій системи. У ситуаціях кризи виникає необхідність у мобілізаційній управлінській стратегії ОВС України в міжнародній правоохоронній сфері, а відповідно, і в певній структурній перебудові системи ОВС України як одного із суб'єктів державного управління міжнародною правоохоронною сферою. Орієнтація на наукове супроводження міжнародної правоохоронної діяльності ОВС України, у тому числі й державне управління міжнародною правоохоронною сферою, сприятиме якісному вирішенню пріоритетних завдань МВС України у міжнародній правоохоронній сфері, зокрема ефективному співробітництву з ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ.

Література:

1. Бандурка А.М., Безсмертний А.К. и др. Судебные и правоохранительные органы Украины: Учеб. / Под ред. проф. А. М. Бандурки. – Х.: Ун-т внутр. дел, 1999. – 350 с.
2. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підруч. – Х.:

Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.

3. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

4. Марочкін І.Е. та ін. Організація судових та правоохоронних органів: Навч. посіб. – Х., 2000. – 272 с.

5. Перспективний план дій МВС України у сфері європейської інтеграції та співробітництва з ЄС: Розпорядження МВС України від 30 грудня 2002 р. № 610.

6. Правоохранительные органы Российской Федерации: Учеб. / Под ред. В. П. Божьева. – 3-е изд., испр. и доп. – М.: Спарк, 2000. – 414 с.

7. Програма інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 14 вересня 2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 39. – Ст. 1648.

В.В. ГРИШКО

РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ – ВАЖЛИВИЙ ЧИННИК ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ

Україна, як суверенна незалежна держава і суб'єкт міжнародного права, обрала курс на інтеграцію до Європейського Союзу, поступове входження в європейські інституції та повноправне членство в ЄС. Цей процес вимагає розроблення, прийняття та адаптації вітчизняного законодавства, яке б відповідало єдиним європейським стандартам.

Критерії, які висуваються до претендентів на вступ до ЄС, дуже високі, як на сучасний стан справ в Україні. Щоб їх досягти потрібно дуже детально опрацювати заявлену на найвищому державному рівні політику децентралізації економічної і політичної влади, підтримку регіонів, набуття органами місцевого самоврядування властивих європейським країнам повноважень і можливостей. Отже, органам місцевого самоврядування необхідно визначитися і зайняти чітку позицію, зацікавленої участі в євроінтеграційних процесах.

Ця умова є цілком прийнятною в тому разі, коли органи місцевого самоврядування в Україні функціонуватимуть так, як це відбувається в країнах Європи. Які ж проблеми одразу виникають на цьому шляху? Почнемо з відповіді на питання, чи відповідає практика нашої держави основним принципам Європейської хартії місцевого самоврядування.

У Хартії проголошується: “Місцеві органи влади мають володіти ресурсами, достатніми для здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування”. Для органів місцевого самоврядування Полтавщини у 2003 р. бюджетними розрахунками передбачено фінансування мінімальних потреб на рівні 50,5%.

У параграфі 10 ст. 9 Хартії наголошується: “Місцева влада має право на свої адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися (в межах своїх повноважень)”. В Україні слова “вільно розпоряджатися” Бюджетним кодексом зведені для органів місцевого самоврядування майже нанівець.

Деякі статті Бюджетного кодексу України, зокрема ст. 73, п.2, 85, п.2, якими забороняється надання позичок з одного бюджету іншому та фінансування бюджетних установ із різних бюджетів, демонструє, по суті, ігнорування місцевої влади щодо фінансового маневру. А чого вартий з точки зору прав регіонів і особливо самоврядування узаконений Бюджетним кодексом порядок, коли, по суті, з процесу місцевого бюджетотворення виключилися районні, міські й обласні ради. Насправді, Бюджетний кодекс - яскравий приклад жорсткої централізації фінансових ресурсів, що властиво швидше тоталітарній системі і абсолютно невластиве системі демократичній.

Проведення центром регіональної політики обмежується ресурсними можливостями. Центр має зрозуміти, що розв'язання соціальних, економічних, демографічних та інших проблем можливе при наявності відповідних економічних передумов: фінансових і матеріальних ресурсів. Тут закономірно виникає питання про відносини між центром і регіонами. Очевидно що бракує перспектив демократичного розвитку суспільства там, де державне управління надмірно централізоване.

Якщо спрямованість України до ЄС є підтвердженням європейського вибору розвитку держави, перспективним завданням для державних інституцій і, головне, відповідає чіткому курсу на побудову розвиненого демократичного суспільства, то сам по собі напрошується висновок про необхідність якісно нової регіональної політики. Вона повинна передбачати: чітке розмежування повноважень між центральними та місцевими органами влади; посилення ролі регіональних органів влади (і їх повноважень, і їх відповідальності). Безперечно, органи місцевого самоврядування – одна з вагомих складових суспільства, що органічно вписано в демократичну систему і дозволяє громадянам працювати у принципово новому інституті публічної влади. Саме на місцеве самоврядування покладено відповідальність забезпечення населення всіма послугами, які надаються на місцевому рівні і необхідні для повсякденного життя. Але, окресливши для самоврядування його повноваження, досі не вдалося відпрацювати, принаймні, базові засади його функціонування.

З одного боку, ситуація зрозуміла, бо в умовах фінансового самообмеження, запроваджений нині формульний підхід розрахунків і затвердження Верховною Радою України потреб бюджетних галузей аж до міст обласного значення та кожного району – це один із способів здійснити справедливий розподіл, якщо мова йде про загальнодержавні масштаби. Однак багатьма статтями того ж Бюджетного кодексу відчуження місцевої влади від права розпоряджатися бюджетними коштами в інтересах конкретної громади виписано настільки чітко, що ставить під сумнів саму ідею самоврядування.

Закон України "Про Державний бюджет на 2003 рік", на жаль, тільки підтвердив відхід від регіональної політики і курс на жорстку централізацію. Наприклад, ст. 52 цього Закону передбачається виконання інвестиційних проектів в областях тільки по тих об'єктах, які затвердить Кабінет Міністрів України на підставі пропозицій народних депутатів України.

Таким чином, місцеве самоврядування нашої області, яке нараховує понад 10 тис.

народних обранців, позбавлено можливості визначати пріоритети капіталовкладень в регіоні. Цим самим нівелюється основна ідея самоврядування – можливість вирішувати питання місцевого значення на місцях. Депутатський корпус, керівники органів місцевого самоврядування з великою стурбованістю ставляться до таких правових колізій, що спонукає ініціювати внесення змін до законів, які регулюють міжбюджетні відносини.

Сучасний етап реформування усіх сфер галузей народного господарства позначився і на взаємовідносинах органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Наша спільна відповідальність за рівень життя населення, розвиток територіальних громад, формування їх самодостатності вимагає ділити не владу, а роботу.

Органам місцевого самоврядування та виконавчої влади необхідно створити оптимальні умови для розвитку соціальних інституцій, сприяти проведенню чіткої державної регіональної політики, задіяти всі важелі для завершення реформування аграрного сектора економіки, нарощення промислового потенціалу, випуск конкурентоздатної продукції.

Це, власне, і визначає подальші перспективи та самодостатність територіальних громад. Самоврядування є реальним і вагомим чинником розвитку держави демократичним шляхом, бо забезпечує кожному громадянину можливість бачити результати свого волевиявлення, обирати і визначати пріоритети у вирішенні місцевих питань. Відмовившись від декларативності та загального характеру реформотворчих процесів, на шляху входження в європейську і світову спільноту розвинених країн ми починаємо вбачати той ефект, який виявиться для окремо взятого регіону, міста, селища, села.

В.І. ТОРКАТЮК,

М.П. ПАН,

Г.Г. СОБОЛЕВА

ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНИХ ПАРАМЕТРІВ ІНФОРМАЦІЙНОГО БЛОКУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДІЙНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ БАГАТОРІВНЕВИХ СИСТЕМ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ

Формування і використання персоналу в сучасних умовах здійснюється досить нелегко. Причин багато: невивченість власних шляхів досягнення задуманого, недостатнє науково-прикладне опрацювання проблем, технологічна невідповідність багатьох людей до перегляду привитих уявлень про суспільство, відкритий чи прихований опір змінам, які проходять при трансформації економіки України до ринкових відносин. Українська модель цього переходу, як свідчить практика, не повною мірою створює економічні стимули до праці, націлює господарську діяльність на ефективне використання можливостей працівників, гарантує право приватної власності.

Результатом ефективного використання персоналу має стати надійне управління проектами. Сертифікований фахівець з управління процесами повинен

вирішувати в позитивній і конструктивній манері різні проблеми, пов'язані з усілякими документами й людьми, які працюють у проєкті.

Принциповими властивостями, якими повинен володіти фахівець з управління проєктами, є: вміння розв'язувати практичні завдання як переконання "можу зробити!"; вміння розв'язувати практичні завдання у взаємодії з іншими учасниками проєкту на основі усвідомлення мотивації та ділового партнерства; загальне значення – здатність відстоювати осмислені, ефективні, прогностичні, найменш ризиковані й найменш складні рішення, тобто 90% рішень, прийнятих вчасно, краще, ніж 100% запізнених рішень; відкритий розум як можливість завжди сприймати нові ідеї, методи й кошти, які дають практично однакові результати в різних професійних середовищах, що становлять основу проєкту; адаптивність – схильність до гнучкої поведінки у випадках, коли необхідне модельне мислення, здатність пристосовуватися до умов проєкту, вимог замовника, навколишнього середовища й учасників проєкту з упевненістю в успішному результаті проєкту; винахідливість – здатність до пошуку інноваційних стратегій і рішень, якщо навіть один із членів команди пропонує виконання робіт з непорівнянними для досягнення цілей проєкту ресурсами; ошадлива ризикованість – здатність оцінити й зрозуміти ризики, але не ризикувати нерозсудливо; відсутність дискримінації та відвертість у стосунках, що визначають ключові властивості людського чинника в управлінні проєктами; обов'язковість у досягненні успіху проєкту, задоволення вимог і потреб користувачів і виконавців робіт, сувора орієнтація на досягнення мети проєкту.

Вирішення цих багаторівневих систем управління персоналом вимагає значної орієнтації на засоби і техніку, тобто інформаційний блок забезпечення надійності багаторівневих систем управління проєктом, що виконує цей персонал. Надійність функціонування багаторівневих систем управління персоналом мають забезпечувати інформаційні технології. Інформація використовується для пошуку відповідей на питання, що треба вирішувати при управлінні персоналом. Учасники проєкту беруть цю інформацію з джерел, які вони накопичили (включаючи свою пам'ять), і з інформаційних систем [1; 3].

Предметом інформатизації є потреби користувачів. Прикладні системи повинні задовольняти ці потреби і мати програмне й технічне забезпечення, яке дає можливість здійснювати введення, обробку, виведення і перетворення інформаційних даних. У багатьох випадках термін "інформаційні технології" в процесі управління персоналом використовується саме в цьому контексті [2].

Керівник проєкту або підприємства, яке реалізує положення проєкту, має доступ до прикладних інформаційних систем і обслуговується інформаційною технологією для вирішення завдань управління персоналом по реалізації виробничої діяльності, передбаченої проєктом (планування часу, контроль за вартістю, адміністрування проєкту, обробка даних, управління документами і бізнес-процесами).

Таким чином, в основу наукової парадигми забезпечення надійного функціонування багаторівневих систем управління персоналом в усіх сферах виробничої діяльності, що адекватно відбиває сучасні особливості суспільного розвитку, повинен бути покладений інформаційний принцип. Інформаційна

парадигма соціально-економічного розвитку, складовою частиною якого є управління персоналом (людський фактор), ґрунтується на тому, що умовою, основою і метою розвитку суспільства є накопичення корисної інформації та вдосконалення засобів її обробки і використання. Фундаментальною загальнонауковою категорією, що виконує функцію базисного поняття управління персоналом у провідних галузях сучасного наукового знання, стає інформація – універсальна загальнонаукова категорія. У сучасних умовах можна говорити про перетворення її в субстанціональну основу існуючої економічної реальності.

У рамках інформаційної парадигми управління персоналом передбачається, що всі економічні (а також соціальні, політичні та ін.) феномени – економічний простір, економічний час, економічне зростання, продукт, прибуток, відсоток, цінність та ін. мають інформаційну природу, тобто субстанцією різноманітних економічних явищ є інформація. Інформаційну природу має й економічна динаміка, а отже, і всі її складові, у тому числі і довгі хвили [4]. Предмет теорії управління персоналом, як частину інформаційної економіки, через складність і багатоаспектність однозначно окреслити неможливо. Всю глибину і багатство змісту цілісно й системно існуючого багатомірного явища з полідімensionальними показниками не можна виразити шляхом аналізу його окремої сторони, неможливо охарактеризувати якимось одним визначенням. Найбільш повно його зміст може бути виражений тільки системою взаємозалежних визначень на основі системотехнічної (багатокритеріальної) оцінки варіантів, що логічно співвідносяться між собою і формулюються залежно від конкретних цілей дослідження методів аналізу, практичних завдань, які реалізуються, тобто методом багатоцільової селектоновації. Спроби інкорпорувати питання інформаційного господарства в рамки сучасної економічної теорії виявилися в цілому безуспішними.

Закопи організації і розвитку багаторівневих систем управління персоналом зумовлені законами інформації. Усе це підтверджує думку акад. В.П.Семиноженка [1; 2] та інших вчених, що мірою будь-яких змін в соціально-економічних системах, нехай то є виникнення нової структурно-функціональної упорядкованості чи народження структурно-функціональної хаотичності, виступає інформація. Категоріальний зміст таких питань, як хаос, порядок, стихійність, самоорганізація, керування розкриваються повною мірою лише при аналізі його з погляду інформаційного підходу.

Література:

1. Гальчинський А.С., Гасц В.М., Кінах А.К., Семиноженко В.П. Інноваційна стратегія українських реформ. – К.: Знання України, 2002. – 336 с.
2. Грішнова О.А. Якість робочої сили – запорука конкурентоспроможності підприємства // Механіка регулювання економіки. – 2001. – №1–2 (1). – С. 144–150.
3. Семиноженко В.П. Політика часу. – Х.: Майдан, 2001. – 272 с.
4. Шутенко Л.Н. Технологические основы формирования и оптимизации жизненного цикла городского жилого фонда (теория, практика, перспективы). – Х.: Майдан, 2002. – 1053 с.

M.S. BANKA

ELECTRONIC GOVERNMENT: TRANSFORMATION, BARRIERS OF E-SERVICES

According to eEurope 2005 Action Plan by 2005, Europe should have among other things modern online public services and e-government.

There are plenty of definitions E-government. E-government is often defined as e-business of the state, because e-government and e-business use the same infrastructure, hardware and sometimes also software. From a more technological point of view, e-government is defined as a use of technology to enhance the access to and delivery of government service to benefit citizens, business partners and employees [1]. E-government from a business perspective [2] is defined as the application of ICT (the application of information and communications technology) to improve, transform and/or redefine any form of resource and information exchange (transacting and contracting) between involved actors like companies and governmental agencies and their customers, suppliers or other partners by developing and maintaining dedicated inter-organizational systems, virtual organizational arrangements and (inter) national institutional arrangements.

The full potential of transforming the public administration is not fully know yet, however it seems to be [3]:

1. New forms of delivering information and services.
2. New ways of making information widely available to citizens.
3. New ways of interacting with citizens (two-way communication), giving and receiving information to and from people, developing means for exchanging views and initiating dialogs.
4. New forms of linking communities locally and globally by creating online communities.
5. New ways of tailoring services to individuals needs.
6. New forms of involving people in the process of governance and policy making.
7. New ways of developing skills for active participation in e-governance.
8. New forms of empowering citizens.
9. New ways of enhancing the representative role of government.
10. New ways of reducing digital divide by providing equal access to information.
11. New styles of leadership.
12. New ways of support better procurement and stock control in public sector by reducing transaction costs.

The digital revolution offers huge opportunities to improve public services. Many public services will be delivered far more efficiently and effectively electronically than through traditional channels. Competition between public, private and voluntary sector providers of government services will improve service quality.

To main barriers of realizing e-government we can include [4]:

- Administrative procedure;

- Organizational cooperation;
- Legal issues;
- Technical infrastructure;
- Language;
- Integration on existing processes;
- Funding;
- Political support;
- Privacy;
- Confidentiality and security issues;
- The recognition of electronic signatures;
- The improvement of telecommunications infrastructures;
- Social exclusion and digital divide;
- Trust.

I will concentrate on a few barriers. Differences in administrative procedures are a major obstacle to the take-up of government e-services at the pan-European level. The e-service is either not implemented or not fully implemented by all countries. The submission of electronic forms is not accepted by all countries. It seems to be, that language is a major barrier to trans-border government e-services. Government web sites are being often presented in one language only or in a language in which the citizen or enterprise is not familiar [5]. I would like to underline one else important thing that slow downloads, navigation problems, and the cost of connection are the barriers of implementations e-gov.

E-Government provides many opportunities to improve the quality service to the citizen. E-government has the potential to change the way that citizens and businesses interact with the public administration but also the way the public administration is organized and operating.

The transition from government to e-government is not only technological but it also involves legal, organizational, socio-economic and democratic aspects. We must remember that government services need not be provided exclusively by public administration but *government should be open to private and voluntary sector service providers* who have a crucial role to play in innovative electronic service delivery.

Literature:

1. Deloitte Research. "At the Dawn of e-Government: The Citizen as Customer". www.deloitte.com.
2. *Wassenaar A.* E-Governmental Value Chain Models, DEXA 2000. – IEEE Press. – P. 289-293.
3. *Csetenyi A.* Electronic Government: Perspectives from E-Commerce, DEXA 2000. – IEEE Press. – P. 294–298.
4. *Stamoulis D., Georgiadis P.* Vision, Roles and Steps for Governments in Transition to the Digital Age, DEXA 2000. – IEEE Press. – P. 369–376.
5. European commission enterprise directorate-general. Report on the results of the IDA open consultation on policy for pan-European government e-services. – Brussels. – 2002. – September. – ENTR/D/2/PMU D/02.

ГАЛУШКО Б.П.

ВЗАЄМОДІЯ КЕРІВНИКА ТА ГРУПИ В УСТАНОВАХ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Державна служба як специфічний вид управлінської діяльності висуває різноманітні вимоги до службовців залежно від їхніх посад, характеру та змісту роботи, яку вони виконують. Це досить широкий набір професійних, морально-етичних, культурних якостей, норм і принципів поведінки, з яких складається образ державного службовця, культура його управлінської діяльності [1].

Формування ефективних взаємовідносин у державно-управлінській діяльності, яка передбачає постійні контакти типу “людина-людина”, “людина-колектив”, великою мірою залежить від врахування психологічних закономірностей, які діють у сфері суспільних відносин, і використання державними службовцями психологічних засобів управлінського спілкування і впливу [2].

Складовими частинами будь-якої організації є робочі групи – об’єднання людей, утворення яких викликано об’єктивною необхідністю в співробітництві та суб’єктивною потребою в спілкуванні. Поведінка людини не може проявлятися і бути зрозумілою незалежно від інших членів групи, до якої вона належить.

У своєму зовнішньому вираженні колектив – це сукупність людей, об’єднаних спільною діяльністю, єдністю цілей й інтересів, взаємною відповідальністю, відносинами товариства і взаємодопомоги. З іншими соціальними групами робочу групу зближує постійне спілкування і взаємодія її членів один з одним, почуття приналежності до даної групи, наявність загальних потреб, інтересів і мотивів. У той же час вона має низку рис, відсутніх в інших соціальних групах: суспільно значиму мету діяльності і формально закріплені органи керування [3].

Особливості діяльності органів державного управління обумовлюють існування специфічних рис роботи державних службовців, а саме: розумовий характер праці, можливість вживати заходи державного примусу, чітка розмежованість функцій, переважність єдиноначальності, а не колегіальності керівництва, творчий характер праці, право контролю з боку адміністрації, інтенсивні контакти з різними людьми, висока моральна відповідальність, ненормований робочий день, необхідність безперервного підвищення професійного та культурного рівня. Це потребує, перш за все, розвиток загальних та спеціальних здібностей, тобто інтелекту, здатність до навчання, саморегуляції, креативності, розумових, перцептивних, вольових, атенційних та імажинативних процесів тощо, а також психологічного такту, емоційної стабільності та стресостійкості. При прийомі на державну службу необхідно оцінювати ступінь розвитку цих якостей, а в установі державного управління необхідно створювати умови для їх розвитку. У зв’язку з цим до конкурсної комісії, яка оцінює претендентів на державну службу, повинні надходити справи людей, які перед тим пройшли спеціальне психологічне тестування. Крім того, необхідно розробити спеціальні підходи до розвитку вищезазначених здібностей.

Важливою вимогою до керівників є виховання співробітників особистим прикладом. Якщо керівник наполягає на тому, щоб працівники виявляли психологічний такт, емоційну стабільність, стресостійкість, комунікативну

компетентність тощо, а сам цього не робить, то високий результат не можливий. Крім того, керівник повинен турбуватися про формування в колективі організаційної культури, спрямованої на творчість, товарицькість, високу моральну відповідальність перед країною і населенням, а також про добрі умови праці та відпочинку співробітників, які б могли зменшити негативний вплив на здоров'я таких факторів, як недостатня рухливість, підвищена емоційна та психологічна напруженість.

Узагальнення теоретичних підходів до оптимізації відносин "керівник-група" та аналіз реально існуючої ситуації дозволяють говорити про те, що першочерговими завданнями є підвищення прозорості цих відносин за рахунок розробки критеріїв оцінки результатів роботи співробітників, забезпечення заохочення самостійності, відповідальності та творчого ставлення до роботи. Стратегічні завдання щодо перетворення колективу необхідно спрямовувати на розвиток загальних та спеціальних здібностей, тобто інтелекту, здатності до навчання, саморегуляції, креативності, розумових, перцептивних, вольових, атенційних та імажинативних процесів тощо, а також психологічного такту, емоційної стабільності та стресостійкості. При прийомі на державну службу необхідно оцінювати ступінь розвитку цих якостей, а в установі державного управління слід створювати умови для їх розвитку.

Масштабність та складність проблем, що необхідно вирішувати в органах державного управління щодо роботи з персоналом, обумовлює доцільність створення структурного підрозділу з виконання цієї функції на сучасному рівні.

Вирішення цих питань дозволить значно покращити взаємовідносини керівника і підлеглих та підвищити якість роботи органів державного управління. Подальше дослідження слід спрямовувати у напрямку вивчення взаємозв'язку формальних та неформальних аспектів функціонування трудових колективів.

Література:

1. Закон України "Про державну службу" // Відомості ВР України. – 1993. – № 52.
2. Бандурка А.М., Бочарова С.П., Землянская Е.В. Психология управления. – Х.: Фортуна-пресс, 1998. – 461 с.
3. Кричевский Р., Маржине А. Психологические факторы эффективности руководства первичным коллективом. – Кишинев, 1991. – 351 с.

*Л.Ю. ГОРДІЄНКО,
Н.Г. ДОЛІНІНА*

ПОДОЛАННЯ ОПОРУ ТРАНСФОРМАЦІЙНИМ ПРОЦЕСАМ У БАГАТОРІВНЕВИХ СИСТЕМАХ НА ОСНОВІ ДОСЯГНЕННЯ СИНЕРГІЇ

У багаторівневих соціально-економічних системах, до яких можна віднести державу, регіон, підприємство тощо, сукупність взаємозалежних деякою регулярною взаємодією компонентів, що утворюють єдине ціле на основі принципу

входження однієї частини системи в іншу, при здійсненні трансформаційних процесів може виникнути опір як усередині, так і поза системою. Причому опір корінним змінам у соціально-економічних системах може мати політичний, економічний, соціальний, культурний та інший характер.

З погляду наук про поведінку, опір являє собою природний прояв різних психологічних установок у відношенні раціональності, згідно з яким групи й окремі індивіди взаємодіють одне з одним [1]. Таким чином, причини опору змінам у багаторівневих соціально-економічних системах можуть бути найрізноманітніші. Так, Ричард Л. Дафт до основних причин опору працівників змінам усередині великої організації відносить: власну вигоду, найчастіше зв'язану зі страхом особистих утрат; недолік розуміння і довіри; невизначеність, викликану недостатчею інформації про майбутні події, страх перед невідомим; різні оцінки та цілі [2, с. 381]. Отже, опір змінам, насамперед, пов'язаний з поведінкою людей, що беруть участь у процесах перетворень. Нажаль, вітчизняні дослідники не надають потрібної уваги проблемі управління опором в умовах корінних перетворень на різних рівнях соціально-економічних систем. Тому вважаємо за доцільне запропонувати підхід до управління опором трансформаційним процесам, в основі якого лежить досягнення синергії (у перекладі з грецького *synergia* – співпраця, співдружність) у багаторівневій соціально-економічній системі, що і буде визначено як мета даної статті.

З погляду організаційно-управлінських наук, зокрема тих, що досліджують процеси управління в багаторівневих соціально-економічних системах, функціонування останніх відбувається під впливом універсальних законів, у тому числі таких основних, як закон синергії, закон самозбереження і закон розвитку [3, с. 96]. Якщо скористатися формулюванням закону синергії, наведеним в [3], то для будь-якої системи (технічної, біологічної чи соціальної) існує такий набір ресурсів, при якому її потенціал завжди буде або істотно більшим простої суми потенціалів тих ресурсів (технологій, персоналу, комп'ютерів і т.д.), що входять у неї, або істотно меншим. Таким чином, стосовно управління опором трансформаційним процесам у багаторівневих соціально-економічних системах розуміння дії закону синергії в такому визначенні повинне допомогти особам, що приймають рішення, направити свої зусилля на збільшення потенціалу системи, що трансформується, і зменшення впливу тих факторів, що можуть знизити її потенціал.

Методам подолання опору змінам присвячені численні дослідження, узагальнені результати яких наведено в [2, с. 383]. У результаті виділено п'ять найбільш ефективних тактичних прийомів: комунікації, програми навчання; участь у змінах; переговори; примус; підтримка вищого керівництва. У той же час серед наведених методів до примусу варто прибігати в критичних ситуаціях, коли від досягнення результатів залежить доля самої організації і керівництво не бажає відмовлятися від зайнятої твердої позиції. В інших же випадках тактика впровадження змін ґрунтується на природній реалізації закону синергії.

Якщо скористатися рекомендацією, наведеною в [4], відповідно до якої синергетика особливо сильно діє, коли негативні сили виступають проти радикальних змін, необхідно створити атмосферу, в якій спокійно можна говорити про ці сили. Завдяки чому люди втягуються у проблему, почувавши, що це їхня

проблема, і вони прагнуть стати важливою ланкою в її вирішенні. У результаті створюються нові цілі, що розділяються всіма, і вся соціально-економічна система починає рух “нагору”, збільшуючи тим самим свій трансформаційний потенціал. Таким чином, базуючись на законі синергії, не тільки можна перебороти опір змінам, але й домогтися підвищення потенціалу соціально-економічної системи, в якій відбуваються трансформаційні процеси.

Література:

1. Ансофф И. Стратегическое управление: Сокр. пер. с англ. / Науч. ред. и авт. предисл. Л.И. Евенко. – М.: Экономика, 1989. – 519 с.
2. Дафт Р.Л. Менеджмент. – СПб.: Питер, 2002. – 832 с.
3. Смирнов Э.А. Теория организации: Учеб. пособие. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 248 с.
4. Covey S.R. The 7 Habits of Highly Effective People. – N.-Y.: Fireside; Simon & Schuster, 1990. – 390 p.

В.М. ГРИНЬОВА, А.В. ГРИНЬОВ

УПРАВЛІННЯ ІННОВАЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ В МАШИНОБУДУВАННІ

Інноваційний розвиток машинобудування є підґрунтям стрімкого зростання інших галузей економіки України, тому дослідження проблем управління інноваційними процесами – це нагальна потреба й умова побудови постіндустріального суспільства.

Проблемам розвитку машинобудування постійно приділяється увага з боку органів влади на державному і регіональному рівнях. У 90-х рр. ХХ ст. машинобудування пережило техніко-технологічну кризу, яка перейшла у регрес науково-технічного потенціалу. Основними чинниками такого стану стали економічна залежність від галузей країн СНД, розрив економічних зв'язків з ними, недосконалість методів управління на всіх таксономічних рівнях, незбалансованість у спеціалізації, концентрації та кооперації виробництва, деформованість пропорцій між окремими галузями, відсутність стимулів до впровадження нових методів організації й управління виробництвом, а також нових видів технологій і зразків продукції. Деструктивні процеси переважили конструктивні. Головною причиною такого стану стало застосування застарілих методів управління машинобудуванням як галузю в цілому та її окремих бізнес-одиниць – підприємств. Аналіз статистичних даних довів, що в умовах сьогодення в машинобудуванні домінує випуск промислової продукції з низьким інноваційним рівнем, використання застарілих технологій і технічної бази. Відбувається негативний процес зниження інноваційної активності підприємств, що зумовлює подальше витіснення промислової продукції України як з внутрішнього, так і зовнішнього ринку.

Докорінно змінити ситуацію в галузі можливо тільки в тому разі, якщо органи влади приділятимуть пильну увагу її інноваційному розвитку та будуть використовувати дієві ринкові механізми й організаційні форми управління, які дозволять надати машинобудівному комплексу риси галузі постіндустріального суспільства.

Основними напрямками державного управління машинобудівним комплексом, які спрямовуватимуть його на інноваційний шлях розвитку, є:

- генерація державних програм з розвитку та поширення ресурсозберігаючих технологій;
- формування механізму стимулювання передачі технологій з військового до цивільного виробництва;
- підтримка інновацій, які здатні забезпечити вітчизняним підприємствам конкурентні переваги на світовому ринку;
- розвиток програм створення технопарків, технополісів, бізнес-інкубаторів;
- застосування механізмів комерціалізації фундаментальних та прикладних науково-дослідних робіт;
- широке використання лізингових відносин для переозброєння виробництва [1].

Наведені заходи повинні забезпечувати зростання конкурентоспроможності підприємств і окремих видів продукції, а також ініціювання ділової активності в пріоритетних підгалузях виробництва.

Інноваційний розвиток можливий лише в тому разі, коли він буде підкріплений інвестиційними ресурсами. Тому виникає потреба у створенні державою сприятливого інвестиційного клімату для залучення іноземних інвестицій, активізації вітчизняних інвесторів, серед яких найбільш масовим є населення. Задіяти і використати з максимальною вигодою для суспільства кошти громадян дозволить широкомасштабне акціонування промислових підприємств і перетворення найбільш прибуткових із закритих акціонерних товариств у відкриті, що, крім того, дозволить активізувати фондовий ринок, наповнивши його високо привабливими цінними паперами.

Одним з дієвих інструментів державного управління є використання програмно-цільових методів, на основі яких органи влади, регіональні структури зможуть активно проводити економічну політику захисту інтересів членів територіальної громади.

Успішність впровадження інновацій у виробництво полягає в об'єднанні зусиль практиків і вчених вищої школи, галузевих інститутів і комерційних організацій. Для того, щоб у такій формі роботи були зацікавлені всі сторони, держава повинна застосувати податкові й банківські важелі, створивши умови для формування додаткових фінансових потоків з метою їх направлення на випуск інноваційної продукції згідно з платоспроможним попитом її споживачів. Реальність і дієвість інноваційної політики може бути забезпечена існуючими в Україні перевагами, серед яких можливо виділити наступні: значні обсяги вільних виробничих потужностей; наявний науковий потенціал; дешева робоча сила достатньої кваліфікації; існуюча розвинена інфраструктура.

Таким чином, застосовуючи активну політику впливу, органи влади зможуть

відтворити втрачений техніко-технологічний потенціал машинобудування і, спираючись на світовий досвід розвинутих країн та існуючи вітчизняні переваги, надати прискорюючий поштовх інноваційному розвитку промислових підприємств України. Напрямами подальших досліджень цього питання є розробка концепції державної програми інноваційного розвитку машинобудівних підприємств.

Література:

1. Інноваційний розвиток економіки та напрямки його прискорення / За ред. В.П. Александрової. – К.: Ін-т екон. прогноз. НАН України, 2002. – 144с.

В.О. СВДОКИМОВ

КУЛЬТУРА СПІЛКУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

Становлення України як розвинутої європейської держави, орієнтованої на конституційні принципи демократичної, соціальної, правової держави, не можливе без створення та функціонування такої системи державного управління, яка була б заснована на ефективній діяльності службовців державного апарату.

Реалізація покладених на державних службовців завдань і функцій повинна базуватись на формуванні їх загальної професійної культури, найважливішим компонентом якої є культура ділового спілкування.

Спілкування – складний багатоплановий процес установалення і розвитку контактів між людьми, обумовлений потребами спільної діяльності, який включає в себе обмін інформацією, вироблення єдиної стратегії взаємодії, сприйняття і розуміння іншої людини. Враховуючи складність поняття “спілкування”, визначимо його структуру для подальшого аналізу кожного її елементу.

Характеризувати структуру спілкування можливо шляхом виділення трьох взаємопов’язаних сторін: комунікативної, інтерактивної та перцептивної. Комунікативна сторона спілкування полягає в обміні інформацією між людьми. Інтерактивна – в організації спільної діяльності та взаємодіяння. Перцептивна – у формуванні суб’єктом спілкування образу іншої людини за фізичними особливостями, психологічними рисами та характером поведінки.

Зазначені компоненти культури ділового спілкування тісно взаємопов’язані та взаємозалежні. Сприйняття одним суб’єктом спілкування індивідуальних особливостей іншого (перцепція) знаходить свій вираз у виборі необхідних способів впливу (інтеракція) шляхом застосування відповідних мовних норм (комунікація).

Перцептивна сторона ділового спілкування державного службовця полягає у його можливості адекватно та точно сприймати характерні особливості і поведінку керівника, службовців та населення. Ця сторона ділового спілкування знаходить своє втілення в умінні: рефлексивного та нереліксивного слухання; “читання”

невербальних рухів співрозмовника; використання механізмів сприймання при спілкуванні між особистостями (ідентифікація, емпатія, рефлексія). Використання на практиці цих заходів дозволить державному службовцю більш глибоко та об'єктивно зрозуміти партнера по спілкуванню, що дасть можливість чітко визначити поставлені перед ним завдання та підвищити ефективність їх співробітництва.

Інтерактивна складова культури державного службовця знаходить свій прояв у розумінні визначеної ситуації, сприйманні положення партнерів та умінні співвідносити діяння та ситуацію.

Підхід до аналізу ситуації спілкування в залежності від позицій, що займають партнери, розгортається у руслі трансакційного аналізу, наведеного в наукових працях С. Берна [1]. Трансакція являє собою одиницю спілкування, яка складається із стимула та реакції між двома станами свідомості. Традиційно виділяють три типові форми трансакції – додаткову, перехрещену та приховану.

Додатковою називається така взаємодія, при якій партнери адекватно сприймають позицію один одного, розуміють ситуацію однаково та спрямовують свої діяння саме в тому напрямку, що очікується партнером. Особливістю перехрещених трансакцій є те, що реакція співрозмовника є неадекватною позиції та діянню партнера. Після перехрещення трансакцій комунікація тимчасово припиняється. Прихована трансакція виявляється у взаємодії на двох рівнях: соціальному та психологічному. На соціальному рівні вимовляється одне, а на психологічному розуміється інше, при цьому партнери це прекрасно розуміють та реагують не на соціальний, а на психологічний рівень.

Оволодіння державним службовцем заходами трансакційного аналізу дозволить контролювати свій стан, а також зрозуміти стан партнера по спілкуванню і знаходити шляхи оптимізації та взаємодії з ним.

Комунікативна сторона культури державного службовця характеризується процесом обміну інформацією з використанням вербальних та невербальних засобів її передачі. Вербальне спілкування виявляється у культурі мови, яка становить собою такий вибір та таку організацію мовних засобів, котрі у визначеній ситуації спілкування при дотримуванні мовних норм дозволяють забезпечити найбільший ефект у досягненні комунікативних завдань [3]. Основними ознаками, характеризуючими культуру мови є [2]:

– правильність мови – дотримування діючих норм літературної мови (наголоси, словотворення, словні конструкції);

– багатство виявляється у різноманітності використання індивідуального словникового запасу. Важливо постійно турбуватися про розширення його запасу, старатися використовувати багатство мови спілкування;

– виразність мови передбачає використання різноманітних мовних засобів, які підсилюють емоційний вплив на співрозмовника, до числа яких відносяться: синоніми, порівняння, епітети, метафори, асоціації, інверсія, цитування;

– ясність, зрозумілість мови значною мірою залежить від правильного використання різних термінів, понять, іноземних слів. Застосування слів обмеженої сфери вживання повинно бути доступним розумінню слухача.

При невербальному спілкуванні засобом передачі інформації є не словникові знаки: поза, жести, міміка, інтонація, погляд, розміщення у просторі. Їх знання дає можливість більш глибоко та адекватно сприймати партнера по спілкуванню, що сприяє розвитку співробітництва та взаємній довірі.

Таким чином, культура спілкування являє собою комплексне поняття, в якому можна виділити наступні складові: комунікативна, інтерактивна та перцептивна. Їх гармонійний розвиток вказаних компонентів дозволить державному службовцю встановлювати нові ділові контакти, налагоджувати взаємостосунки із співробітниками та керівництвом, забезпечувати ефективну взаємодію, підвищувати якість управлінських рішень, що приймаються на державному та місцевому рівнях.

Література:

1. *Берн Э.* Игры, в которые играют люди. – Л.: Лениздат, 1992.
2. *Введенская Л.А., Павлова Л.Г.* Культура и искусство речи. Современная риторика. – Ростов н/Д.: “Феникс”, 1999. – 576 с.
3. *Культура русской речи: Учеб. / Под ред. проф. Л.К. Граудиной и Е.Н. Ширяева.* – М.: НОРМА, 2001. – 560 с.

В.М. ЗАВГОРОДНЯ

УПРАВЛІННЯ ЛІСОВИМ ГОСПОДАРСТВОМ УКРАЇНИ

У сучасних умовах раціональна організація державного управління лісокористуванням та охороною лісів в Україні набули великої актуальності і привертають значну увагу науковців та практиків [1; 3–9]. І це не є випадковим, оскільки в лісовому господарстві в останні роки виникла низка як економічних, так і екологічних проблем. Серед них, зокрема, безсистемні рубки, хижацьке розкрадання лісу, внаслідок чого до державного та місцевих бюджетів не надходять значні суми, підривається потенціал лісової галузі, порушується екологічний баланс, а це, у свою чергу, спричиняє такі явища, як нещодавні паводки в Карпатському регіоні. Неконтрольований експорт необробленого лісу задля швидкого прибутку створює перепони для виходу з кризи вітчизняної лісопереробної промисловості, хоча експорт її продукції міг би давати значно більший дохід. При цьому створювалися б нові робочі місця й покращилася б загальна соціально-економічна ситуація як в окремих регіонах, так і в державі загалом.

Система управління лісовими ресурсами вимагає реформування за принципом організаційного розділення контрольних та господарських функцій із заборною організацією органам управління лісовим господарством займатися господарською діяльністю. Адже сьогодні територіальні органи системи Державного комітету лісового господарства одночасно провадять лісокористування й забезпечують управління

та контроль у лісовій галузі. Таке поєднання спричиняє ситуацію, коли додержання лісгосподарських вимог самими лісгоспами практично не контролюється. Завдяки підпорядкуванню лісової охорони керівникам державних лісгосподарських підприємств та їх об'єднань створюється можливість для безкарного порушення вимог правил відпуску деревини на пні, санітарних правил в лісах України та різноманітних зловживань, зокрема, заниження кубомаси зрубаного деревини, проведення фактично суцільних рубок, які за документами оформляються як рубки, пов'язані з веденням лісового господарства (адже за цей вид рубок попенна плата не справляється) тощо.

Ефективним вирішенням проблеми без кардинальних змін в управлінні використанням і охороною лісових ресурсів могло б стати виділення державної лісової охорони зі структури лісгоспів та ДЛГО в окрему систему органів з інспекційними повноваженнями, яка підпорядковувалася б не керівникам на місцях, а безпосередньо голові Державного комітету лісового господарства України, або ж, як це пропонують деякі автори, передання контрольних функцій Міністерству екології і природних ресурсів України та його органам на місцях [7, с. 111].

Кардинального оновлення потребує правова база діяльності служб лісової охорони. Вони й сьогодні керуються Статутом та іншими документами, прийнятими ще за часів Радянського Союзу, які не розраховані на умови ринкової економіки, коли лісозаготівля стала прибутковим бізнесом.

Важливою умовою ефективної охорони лісів є оптимальне співвідношення загальнодержавних і місцевих інтересів. Сьогодні ж система управління лісовою галуззю є занадто централізованою і органи місцевого самоврядування фактично позбавлені можливостей впливати на ситуацію в лісовому господарстві, а до місцевих бюджетів надходить лише незначна частка коштів від платежів за спеціальне лісокористування [2, с. 109-110]. Слід суттєво розширити повноваження органів місцевого самоврядування в цій сфері, адже саме вони здатні врахувати особливості соціально-економічних та екологічних проблем території при ухваленні рішень щодо використання лісів, їх охорони та відновлення.

Таким чином, вдосконалення системи управління лісовим господарством потребує глибокого наукового обґрунтування з урахуванням соціальних, економічних, екологічних чинників і регіональних особливостей. При цьому повинні забезпечуватися реалізація принципу розмежування господарських і управлінських функцій та оптимальний розподіл компетенції між центральними і місцевими органами влади.

Література:

1. Бабенко В. Стогін нічийного лісу // Урядовий кур'єр. – 2001. – 8 червня.
2. Бобко А. За деревиною лісу не бачать // Віче. – 1999. – № 2. – С. 108-115
3. Валюк Г. Ліс поставив питання руба: бути чи не бути // Урядовий кур'єр. – 2001. – 14 вересня.
4. Калашников С.В. Конституционные основы государственного руководства охраной окружающей среды: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 1989. – 14 с.

5. *Костицький В.В.* Екологія перехідного періоду: держава, право, економіка (економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні). – К.: УПЦ, 2001. – 390 с.

6. *Красов О.И.* Право лесопользования в СССР. – М.: Наука, 1990. – 226 с.

7. *Мельник П.В.* Права охорона лісів Карпатського регіону України: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. – Івано-Франківськ, 2002. – 173 с.

8. *Мигович І., Рушак М.* Оплата попенна, ціна – “екогенна” // Віче. – № 11. – 2001. – С. 36-45.

9. *Стойка С.* Паводки в Закарпатті та доля гірських лісів // Дзеркало тижня. – 2001. – 7 квітня.

10. *Чечелюк П.* Майбутнє українського лісу: чи є привід для оптимізму? // Дзеркало тижня. – 2002. – 28 грудня.

І.А. МЕДВЕДЄВ

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФІНАНСОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕГІОНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСУ БЕЗПЕРЕРВНОЇ ПРОФЕСІЙНОЇ ОСВІТИ

Зміна державно-політичного устрою та соціально-економічного ладу в Україні в 90-ті рр. ХХ ст. створила принципово нову ситуацію в усіх сферах суспільного життя, у тому числі в галузі освіти.

В умовах перехідної економіки України відбуваються докорінні перетворення в організаційно-економічних формах діяльності регіональних комплексів безперервної професійної освіти, що супроводжуються розвитком закладів освіти різноманітних форм власності. Професійна освіта перестає бути прерогативою держави. Поряд із державними з'являються навчальні заклади інших форм власності (приватні, муніципальні, громадські і т.п.). Держава зменшує свої фінансові зобов'язання перед навчальними закладами, ставить їх у безпосередню залежність від ринкового попиту на кваліфіковані кадри тієї чи іншої спеціальності.

У силу того, що дослідження у галузі державного управління регіональним комплексом безперервної професійної освіти в умовах перехідної економіки України почалися нещодавно, більшість проблем ще не вирішені повністю або взагалі не розглянуті з точки зору державного управління. Серед них можна назвати наступні: роль та співвідношення державного та ринкового регулювання регіональними комплексами безперервної професійної освіти в умовах перехідної економіки України; вихід на регіональний ринок професійної освіти приватних фірм, філій державних і приватних вищих навчальних закладів.

Дослідно-експериментальна робота з цієї проблеми виконувалась у Тростянецькій міській раді (у постійній комісії у справах молодіжної політики, освіти та охорони здоров'я), Тростянецькому навчально-консультаційному пункті

факультету управління бізнесом НТУ "ХП", Тростянецькому СПТУ-25, загальноосвітніх школах № 1–5 м. Тростянець. Усього дослідженням було охоплено 185 викладачів, 2795 студентів і учнів регіональних підрозділів ВНЗ, ПТУ, ЗОШ.

Дослідження дозволили теоретично обґрунтувати поняття "організаційно-фінансовий механізм регіонального комплексу безперервної професійної освіти", уточнити сутність поняття "організаційно-фінансового механізму регіонального комплексу безперервної професійної освіти", що поглиблює розуміння процесу утворення єдиного професійно-освітнього середовища в регіоні, запропонувати структуру й зміст організації регіонального комплексу безперервної професійної освіти в умовах сучасної України, а також розробити методику організаційної, фінансової, маркетингової діяльності безперервної професійної освіти.

Практичні рекомендації автора покладено в основу методики обґрунтування напрямків реформування системи безперервної професійної освіти в Сумській області, а також були використані при розробці програми соціально-економічної стабілізації південних районів Сумської області.

Проведене нами дослідження дозволяє зробити наступні висновки:

1. Сьогодні в Україні виникають специфічні особливості людського фактору в сучасному виробництві, з'являються нові шляхи його формування в процесі освіти з урахуванням регіональних особливостей.

2. На регіональному рівні необхідна розробка і впровадження моделі регіонального комплексу безперервної професійної освіти багатофункціонального призначення, що має високу динамічність та адаптивність до зовнішнього соціального та економічного середовища порівняно із традиційною для України формою управління через районні відділи освіти при райдержадміністраціях.

3. Для кожного з комплексів безперервної професійної освіти повинна бути розроблена індивідуальна система маркетингової діяльності.

4. Райдержадміністраціям, органам місцевого самоврядування, педагогам, представникам громадських організацій в регіонах треба знаходити шляхи розробки інноваційної організаційно-управлінської структури регіонального комплексу безперервної професійної освіти.

5. Належне функціонування закладів професійної освіти в регіонах неможливе без удосконалення системи фінансового забезпечення регіонального комплексу професійної освіти на основі багаторівності джерел та багатоканальності руху фінансових коштів.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку полягають у таких аспектах: визначенні особливостей організаційно-економічного механізму регіональних комплексів професійної освіти в Україні у порівнянні зі світовою практикою; розробці методик дослідження регіонального освітнього середовища в умовах перехідного періоду та визначення оптимальної стратегії діяльності регіональних комплексів професійної освіти в процесі формування ринку освітніх послуг у регіоні; розробці рекомендацій, адресованих державним органам управління на рівні району та міста, органам місцевого самоврядування, що займаються питаннями управління освітою, в якості методологічної основи управління та планування; розробці рекомендації по забезпеченню роботи

регіонального комплексу безперервної професійної освіти, що можуть бути використані при організації подібних комплексів по всій території України.

Література:

1. *Зайченко О.І., Островерхова Н.М., Даниленко Л.І.* Теорія і практика управлінської діяльності районного відділу освіти: Моногр. – К.: ВПЦ Техпрінт, 2000. – 352 с.
2. *Луговий В.І.* Управління освітою: Навч. посіб. для слухачів, аспірантів та докторантів спеціальності “Державне управління”. – К.: 1997. – 302 с.
3. *Медведєв І.А.* Особливості організаційного забезпечення регіонального комплексу професійної освіти // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць: У 2 ч. – Х.: Вид-во ХарРІ УАДУ “Магістр”, 2002. – № 2 (13). – Ч. II. – С. 42–46.

Г.В. НАЗАРОВА

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНІ ТРАНСФОРМАЦІЇ В ДЕРЖАВНОМУ КОРПОРАТИВНОМУ СЕКТОРІ

Український державний корпоративний сектор, незважаючи на його постійне зменшення, залишається важливою складовою системи корпоративного управління. Кількість акціонерних товариств (АТ) з державною часткою від 25% + 1 акція у 2002 р. дорівнював 794, з державною часткою від 50% + 1 акція – 354 [1]. У проекті Закону України “Про акціонерні товариства” держава вперше визнається акціонером поряд із фізичними та юридичними особами (ст. 5). Але слід зазначити, що фактично держава як акціонер має значні переваги поряд з іншими акціонерами. Відповідно до того ж проекту терміни перерахування дивідендів на акції, що належать державі, становлять 6 місяців, у той час як для всіх акціонерів – 9 (ст. 30). Поряд з тим, що кожний акціонер має право на отримання об’єктивної достовірної інформації щодо фінансово-господарчої діяльності товариства, державний акціонер може реалізувати це право на відміну від інших акціонерів, особливо дрібних. Наявність інформації та її аналіз створюють базу для моніторингу діяльності АТ та своєчасного прийняття управлінських рішень.

Процеси управління державним корпоративним сектором регулює Кабінет Міністрів та уповноважений ним Фонд державного майна України і в його складі Департамент з управління державними корпоративними правами. Ці структури здійснюють такі основні функції:

- виконують повноваження власника державного майна в процесі приватизації;
- змінюють організаційну форму державних підприємств у процесі приватизації;
- забезпечують захист майнових прав державних підприємств;
- виступають від імені держави засновником господарських товариств;

– призначають уповноважених осіб з управління державними частками, паями, акціями [2].

Цій перелік треба доповнити управлінськими функціями на рівні участі представників держави в організаційній, управлінській, фінансово-господарській діяльності АТ. Як власник, якому небайдуже становище господарського об'єкта, держава через своїх уповноважених повинна розробити механізми забезпечення ефективного використання і збереження державного майна, контролю за грошовими потоками та інвестиціями, виявлення внутрішніх резервів виробництва, зростання продуктивності праці, підвищення прибутковості підприємств.

Реалізації на практиці цих функцій заважає нерозвинутий і важко керований інститут уповноважених осіб та їх представників. Для того, щоб система уповноважених осіб запрацювала на інтереси власника, чиїми акціями вона управляє, а не на свої власні інтереси, необхідно створити діючу організаційну і інформаційну інфраструктуру.

Організаційна структура управління представниками уповноважених осіб повинна мати ієрархічну структуру із скороченням кількості об'єктів управління на кожному рівні. Це обумовлено неможливістю органів виконавчої влади встановити прямий контроль за великою кількістю підприємств з державною часткою у зв'язку з обмеженістю чисельності працюючих в них службовців. З іншого боку, необхідно надати більшої самостійності менеджерам державних підприємств (або державної корпоративної частки) по здійсненню підприємницьких функцій у діяльності акціонерних товариств.

Організаційно-функціональна трансформація управління державним сектором повинна бути спрямована на реалізацію державної фінансово-економічної політики у господарському комплексі, включаючи розвиток як регіонів так і окремих акціонерних товариств.

Реформування системи управління державними корпоративними правами вимагає створення керованої системи, яка матиме єдиний центр (орган управління) і прозору організаційну структуру із визначеними правами, повноваженнями і відповідальністю по результатах управлінського процесу. Необхідно створити систему моніторингу доходів і витрат держави щодо функціонування підприємств з державною часткою акціонерної власності та розробити діючі методи мотивації і контролю діяльності уповноважених осіб по управлінню державними акціями.

Література:

1. Жадан І. Концептуальне забезпечення управління державними корпоративними правами // Економіка України. – 2002. – № 7. – С.47-51.
2. Стушевський В.А. Основи корпоративного управління : Навч. посіб. – К.: Знання-Прес, 2002. – 317с.
3. Чечетов М., Жадан І. Удосконалення управління державними корпоративними правами – стратегічний напрям ринкових перетворень в Україні // Економіка України. – 2001. – № 2. – С. 4-12.

В.В. СУХОНОС

ФУНКЦІ ТА МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВИ В ПОСТІНДУСТРІАЛЬНОМУ СУСПІЛЬСТВІ

У своєму розвитку постіндустріальне суспільство пройшло етапи сервісного та інформаційного суспільства. Для останнього характерно зникнення географічних та геополітичних кордонів держав у межах інформаційних мереж, крім того відбувається “зіткнення” інформаційних законодавств країн, виникає необхідність гармонізації законодавств [3, с. 19].

Внаслідок того, що багатовимірний світ може бути локальним, регіональним, глобальним тощо, постіндустріальна глобалізація суттєво впливає на функції держави як основні напрямки її діяльності.

При цьому держава частину своїх функцій віддає на глобальний (наднаціональний) рівень – міжнародним організаціям, а частину передає на регіональний чи місцевий рівень. Саме тому в постіндустріальному суспільстві за державою залишаються наступні функції: захист громадян за кордоном; стимулювання стратегічних досліджень у сфері науки та прогнозування соціального розвитку; моніторинг екології та інших процесів для попередження кризових ситуацій; розроблення, зміна та забезпечення виконання нормативно-правових актів, підтримання правопорядку; ліквідація стихійних лих; створення сприятливого середовища інвестування та ведення бізнесу на суверенній території тощо.

Для реалізації функцій держави необхідно створити певний механізм як цілісну систему державних організацій та технологій, за допомогою яких здійснюється державна влада, завдання та функції держави. До державних організацій відносяться державні підприємства, установи та органи.

У постіндустріальному суспільстві діяльність державних підприємств здійснюється на засадах креативних корпорацій, для яких характерною є побудова навколо творчої особистості [2, с. 259–260].

Щодо державних установ, то в постіндустріальному суспільстві їх роль суттєво зростає, а державні органи починають широко застосовувати постіндустріальні державні технології: адхократію, e-government тощо.

На відміну від індустріального суспільства, де панували стагнаційні бюрократичні державні технології, у постіндустріальному суспільстві перевага надається адхократії [4, с. 453].

В умовах постіндустріального суспільства адхократію слід поєднати з меритократією (владою достойних) [1, с. 611], що дозволить перебудувати всю систему державного управління в Україні на постіндустріальних засадах.

Крім того, застосування технологій e-government (електронного уряду) зробить державне управління більш прозорим, адже підзвітність держави громадянами не буде зведено виключно до надання якоїсь інформації, а стане забезпечуватись відкритою специфікацією комплексів показників роботи конкретного органу держави і створення доступних для населення засобів їх моніторингу. Побудова e-government дозволить громадянам самостійно вирішувати питання про діяльність

органів держави, а не покладатися на заяви їх керівників або засобів масової інформації.

Побудова державного управління в Україні на засадах адхократії, меритократії та e-government надасть можливість створити ефективно діючий механізм постіндустріальної держави.

Справа за малим: необхідно наповнити адхократію, меритократію та e-government реальним змістом української дійсності, що потребує подальших розвідок у цьому напрямку.

Література:

1. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования. – М.: Academia, 1999. – 956 с.
2. Иноземцев В.Л. Расколотаая цивилизация. – М.: Academia–Наука, 1999. – 724 с.
3. Мелюхин И.С. Информационное общество: истоки, проблемы, тенденции развития. – М.: Изд-во МГУ, 1999. – 208 с.
4. Тоффлер Э. Адаптивная корпорация // Новая постиндустриальная волна на Западе: Антология / Под ред В.Л. Иноземцева. – М.: Academia, 1999. – 448–462.
5. Удовик С.Л. Глобализация: семиотические подходы. – М.: Рефл-бук; К.: Ваклер, 2002. – 480 с.

Л.І. ТЕЛИШЕВСЬКА

ОСНОВИ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ПРОЕКТНИХ РІШЕНЬ

Економіка підприємства в майбутньому, його конкурентоздатність залежать в першу чергу від того, які далекоглядні, економічно обґрунтовані та ефективні інвестиційні рішення приймаються нині. Причому прийняття управлінських, у тому числі й інвестиційних, рішень – це фундамент виробничого керування, і найбільша частина діяльності менеджерів пов'язана саме з цим процесом.

Підготовку управлінських проектних рішень доцільно здійснювати на основі блочної моделі яка включає п'ять блоків [2; 3]. Перший блок – це збір, обробка, зберігання інформації; другий – ідентифікація ситуації як першого етапу життєвого циклу проекту з визначенням його цілей, аналізом інвестиційних можливостей і пошуком альтернатив проекту, оцінка його здійснимості на основі сучасних методів оцінки, прийняті в світовій практиці проектного аналізу [1] та розробка бізнес-плану; третій – це визначення альтернатив рішення проблеми з урахуванням обмежень і критеріїв; четвертий – оцінка обраних альтернативних варіантів з використанням інформації блоку 1, враховуючи обмеження в інвестиційних можливостях власника проекту; п'ятий – прийняття управлінського проектного рішення шляхом вибору кращого з них як найбільш вигідного відповідно до юридичних обмежень, екологічних можливостей і соціальної доцільності.

Причому рішення повинні бути вивірені, бо ціна за допущені в проєкті помилки занадто висока в порівнянні з ціною управлінських прорахунків у процесі традиційної виробничої діяльності підприємства.

Процес ухвалення рішення має творчий характер і, як правило, відбувається в умовах невизначеності й обмеженості в часі. Подолання цих труднощів вимагає високої професійної підготовки, зібраності керівника, зокрема менеджера-управляючого і персоналу, керування та чіткої організації їхньої роботи. Це, у свою чергу, диктує необхідність визначених суб'єктивних якостей керівника, особливо таких, як уміння передбачати розвиток ситуації, інтуїція, рефлексивні навички, сильна воля, сміливість, самостійність, здатність творчо мислити при значному психологічному навантаженні, готовність йти на обгрунтований ризик, брати на себе відповідальність за наслідки ухвалення рішення. Життєво необхідним є також якісний підбір усієї проєктної команди, яка повинна мати необхідний рівень компетентності, бути комунікабельною та здатною при необхідності поліпшити свій склад; наявність спеціальної управлінської підготовки, використання у своїй роботі стандартного комплексу процедур для спілкування і складання проєктної документації.

Для прийняття правильного проєктного рішення необхідною умовою є також вірогідність, повнота і своєчасність інформації в усіх аспектах проєктування – маркетинговому, технічному, екологічному, соціальному, інституціональному, фінансовому і економічному, що може бути забезпечено використанням методології проєктного аналізу. Алгоритм вироблення проєктних рішень має єдину логічну послідовність і визначається призначенням інвестиційного проєкту, його типом, масштабами, складністю та іншими відмітними ознаками.

Використання концепції і методології проєктного аналізу як системи знань про теорію і практику інвестування в реальні активи при розробці, виборі й оцінюванні ефективності результатів реалізації інвестиційного проєкту дозволяє глибоко та всебічно обгрунтувати цей проєкт з позицій різних аспектів. Зокрема, аналіз прибутковості вже на етапі підготовки інвестиційного рішення припускає проведення комплексної експертизи в усіх напрямках розробки проєкту і забезпечує одержання відповідей на основні питання: чи є проєкт технічно обгрутованим; чи є попит на продукцію і як організовано постачання проєкту; чи сприяє зовнішнє оточення проєкту його успішній реалізації і чи компетентні організації-виконавці; чи спрямовано проєкт на рішення соціальних проблем і чи не порушує сформованих соціальних умов; чи впливає проєкт на навколишнє природне середовище і чи є життєздатним з фінансової точки зору; чи відшкодовуються витрати на проєкт за рахунок його користувачів; яка ефективність проєкту для суспільства.

Отже, з огляду на невідкладну необхідність реалізації високоефективних проєктів, виникає гостра потреба у прийнятті вивіренних управлінських проєктних рішень, що можливо на базі концепції та методології проєктного аналізу. Додержання завдяки цьому загальних критеріїв різнобічної оцінки доходності та порівняння проєктів з використанням інтегральних показників ефективності, основаних на дисконтуванні, а також кількісних і якісних видів аналізу ризиків є

передумовою для підтвердження на практиці очікуваної результативності прийнятих управлінських проєктних рішень.

Література:

1. Верба В.А., Загородних О.А. Проєктний аналіз: Підруч. – К.: КНЕУ, 2000.
2. Дьячук Н.В. Психотехніка. – М.: КСП, 1997.
3. Колпаков В.М. Теорія і практика прийняття управлінських рішень: Учеб. посібник. – К.: МАУП, 2000.
4. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основи менеджмента. – М.: Дело, 1995.
5. Менеджмент організацій: Учеб. посібник / Под ред. З.П. Румянцевой, Н.А. Соломатина. – М.: ИНФРА-М, 1997.
6. Організація виробництва і управління підприємством: Учеб. / О.Г. Туровец, М.И. Бухалков, В.Б. Родинов і др.; Под ред. О.Г. Туровца. – М.: ИНФРА-М, 2002.
7. Фатхутдінов Р.А. Організація виробництва: Учеб. – М.: ИНФРА-М, 2000.
8. Швандар В.А., Базилович А.И. Управління інвестиційними проєктами: Учеб. посібник. – М.: ЮНИТИ-Дана, 2001.
9. Бойчик І.М., Харев П.С., Хопчан М.І. Економіка підприємств: Навч. посібник. – Львів: Вид-во “СПО ЛОМ”, 1998.
10. Економіка підприємства: Підруч. / За заг. ред. С.Ф. Покропивного. – Вид. 2-ге перероб. та доп. – К.: КНЕУ, 2001.

О.М. ЯСТРЕМСЬКА

УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ СТВОРЕННЯ І СПОЖИВАННЯ СУСПІЛЬНОГО БЛАГА

В умовах сьогодення формування кращих інституціональних, соціальних і політичних умов для забезпечення економічної свободи індивіда у виборі і споживанні суспільного блага необхідно розглядати як стратегічне спрямування розвитку економіки України, системи державного, регіонального управління і місцевого самоврядування. У процесі побудови ефективної системи використання і розподілу суспільного блага звичайні ринкові агенти не в змозі забезпечити ним в достатній кількості всіх членів спільноти. Для цього необхідно використовувати соціально-економічні інститути, які здатні раціонально розподіляти повноваження і ресурси між різними рівнями влади [1, с. 501-522]. Оскільки індивіди обирають органи державного управління і місцевого самоврядування, вони покладають на них повноваження з організації виробництва суспільних благ. Для того щоб організувати цей процес з позицій раціональної корисності, органи повинні визначитися з обсягом витрат на створення суспільного блага і джерелами їх покриття. Важливо прагнути до досягнення інституціональної симетрії, яка можлива за умови єдності інтересів: користувачів послуг органів місцевого самоврядування, регіонального і державного управління, носіїв рішень, тобто їх

самих, і платників податків [2, с. 163]. Тоді напрямки і обсяги інвестування будуть визначені з позицій максимальної суспільної корисності. Невирішеним лишається питання щодо джерел інвестування, тому що інвестиції, отримані з іншого таксономічного рівня управління, наприклад макро, є “дешевими”, витратити які легше (за умови відсутності жорсткого контролю з боку джерела інвестування). У даному випадку, тобто в процесі використання і споживання суспільного блага, механізм відповідальності діє опосередковано через демократичні процедури виборів органів влади і через рішення, що вони приймають в інтересах електорату. З метою мінімізації витрат на прийняття таких рішень необхідно, щоб їх приймали (і тим самим надавали відповідні послуги) органи влади, які найближче знаходяться до споживачів суспільних благ і мають необхідну інформацію про існуючі суспільні пріоритети, що закладено Європейською хартією місцевого самоврядування [3, с. 75]. Таким чином, з метою досягнення ефективності процесу створення і споживання суспільного блага розпоряджатися його виробництвом і споживанням повинен найнижчий рівень управління, який здатний взяти на себе всю відповідальність за витрати і розподіл отриманих результатів. Тобто, в цьому процесі найнижчий рівень управління є пріоритетнішим у зв'язку з більш значною інформованістю щодо потреб членів спільноти та їх очікувань. Тоді вищий рівень управління, значення якого в цьому процесі стає другорядним, повинен здійснювати підтримку нижчого, стимулюючи його автономію, що необхідно розглядати як прояв субсидіарності, тобто надання певної підтримки. Досліджуючи це питання в економічному контексті, слід зауважити, що запропонована трактовка сприятиме підвищенню економічної ефективності управління за рахунок зменшення витрат на підготовку рішення і зниження діапазону його контролю. У цьому випадку питання про обсяг суспільного блага буде вирішуватися з позицій співставлення маргінальних суспільних витрат і вигід (доходу). Для того щоб стимулювати виробництво суспільного блага у більшому обсязі, ніж це вигідно для певної територіальної громади з позиції співставлення результатів і витрат, тобто позицій тільки територіального попиту, вищий рівень управління повинен використовувати трансферти. Якщо витрати в процесі виробництва суспільного блага з урахуванням трансфертів будуть підвищуватися, виникне тенденція до централізації управління, яку ініціюватимуть нижчі щаблі влади. Важливо мати на увазі, що незалежно від того, що органи місцевого самоврядування діятимуть в інтересах більшості, окремі індивіди будуть незадоволені рівнем виробництва і споживання суспільного блага на певній території. У цьому разі органи управління стають конкурентами, запропонували індивідам різний набір послуг і максимізуючи вигоди від його споживання (використання). Пояснити і вирішити цю проблему з економічних позицій доцільно на основі гіпотези Ч. Тібу, який доводить можливість існування її квазі-ринкового рішення, тобто Парето-ефективності надання суспільних благ без втручання держави [4, с.529], в тому разі, коли кожний індивід може вільно переміщуватися з громади в громаду за критерієм максимізації наданих послуг і спожитого суспільного блага.

Таким чином, у сучасних умовах трансформаційних перетворень в Україні існує багато чинників, що перешкоджають забезпеченню Парето-ефективності, а

саме, недостатня відмінність у рівнях споживання членів різних територіальних громад та їх відокремленість, відсутність прагнення максимізації прибутку від створення суспільного блага і повної мобільності індивідів. Тому виникає необхідність у розвитку подальшої інституціоналізації економіки, яка здатна забезпечити її Парето-ефективність.

Література:

1. *Musgrave Richard A., Musgrave Peggy B.* Public Finance in Theory and Practice. Fourth ed. – N.-Y.: McGraw-Hill, 1984. – 824 p.
2. *Zimmerman H.* Experiences with German fiscal federalism: how to preserve the decentral content? // Fiscal Federalism in the European Union. – N.-Y.; L.: Routledge. – P. 162 – 176.
3. European Charter of Local Self-Government // European Treaty Series.–№ 122. – Strasbourg: Council of Europe, 1985.
4. *Rosen Harvey S.* Public Finance. – 3rd ed. – Burr Ridge; Illinois: Irwin, 1992. – 657p.

І.І. БОДРОВА

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розбудова місцевого самоврядування – один з пріоритетних напрямків формування демократичної соціальної правової Української держави. Проте сучасні політико-правові реалії функціонування цього інституту, що характеризуються дисбалансом у відносинах між органами місцевого самоврядування та органами державної влади, зумовлюють необхідність пошуку таких механізмів взаємодії між зазначеними структурами, які б ґрунтувалися на відносинах не підлеглості, а партнерства.

Державна влада та місцеве самоврядування знаходяться у відносинах тісної взаємодії та взаємовпливу, зумовлених не лише їх інтегрованістю в більш велику систему публічної влади, але й намаганням їх як цілісних систем пристосовувати оточуюче їх соціально-політичне середовище до потреб свого існування та розвитку.

Взаємодія державної влади і місцевого самоврядування як підсистем публічної влади має декілька підвалін. По-перше, в силу конституційних положень (ст. 5) вони мають єдине джерело владних повноважень – народ [1]. Це дає підстави деяким науковцям стверджувати про їх соціально-політичну єдність [3].

По-друге, взаємодія державної влади та місцевого самоврядування визначається певною умовністю виділення кола справ, віднесених до відання місцевого самоврядування – питань місцевого значення. На практиці такий стан справ значно ускладнює проблему розмежування функцій і повноважень

місцевого самоврядування та державної влади.

По-третє, хоча система місцевого самоврядування є низовою ланкою в системі адміністративного управління, що безпосередньо стикається з потребами населення, її не можна абсолютно розвести з системою державної влади по “поверхах” публічного управління. І державна влада, і місцеве самоврядування покликані забезпечити інтегративну властивість соціальної системи [6]. Від діяльності системи місцевого самоврядування залежить не лише єдність влади, але й політична, економічна та соціальна стабільність.

Наведене дозволяє розглядати роль місцевого самоврядування в системі публічної влади не як “підлеглого” державної влади, а як її соратника в реалізації публічно-правових інтересів народу, що разом з цим забезпечує децентралізацію в управлінні суспільством, підвищує його ефективність та поширює демократичні засади [5].

Вплив системи місцевого самоврядування на органи державної влади в найбільш загальному вигляді проявляється в тому, що від діяльності та сприяння місцевого самоврядування в чималому залежить ефективність здійснення державних функцій.

Разом з цим об’єктивно зумовленим є й активний вплив органів місцевого самоврядування на органи державної влади. Він пов’язаний із забезпеченням достатності, ефективності, усталеності системи місцевого самоврядування. Місцеві інтереси в цьому випадку спрямовуються на отримання достатніх інформаційних, кадрових, матеріально-фінансових та інших ресурсів, виконання передбачених законом обов’язків держави в сфері місцевого самоврядування, новелізацію законодавства з питань організації місцевого самоврядування тощо. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, визначивши в ст. 2 місцеве самоврядування не лише як право, але й як реальну здатність територіальної громади, визнав можливість існування зазначеної групи місцевих інтересів та гарантував їх як публічно-правові [2].

Реалізація зазначених інтересів здійснюється органами і посадовими особами місцевого самоврядування за допомогою як організаційно оформлених засобів, так і тих, що такого не знайшли. До них слід віднести те, що органи місцевого самоврядування здатні суттєво впливати на виборчий процес при формуванні органів державної влади; вони можуть бути представленими в консультативних, дорадчих та інших спеціально створених органах з питань, що зачіпають інтереси місцевого самоврядування, направляти звернення до органів державної влади, а також використовувати засоби неформального впливу.

Крім того, особливе місце в конституційно-правовому механізмі впливу органів місцевого самоврядування на державну владу займають добровільні об’єднання органів місцевого самоврядування, що ставлять за мету участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері місцевого самоврядування. Основою і єдиною можливою на сьогодні формою їх в Україні є асоціації місцевих рад. Вони надають можливість органам місцевого самоврядування, що в переважній своїй більшості далекі від “коридорів влади”, маловпливові і нездатні фінансувати кампанії впливу

на органи державної влади, бути представленими на більш високому, ніж локальний, соціально-політичному рівні. На відміну від інших засобів, асоціації мають організаційно-інституційний легалізований характер та забезпечують залучення до такого впливу широкого кола органів місцевого самоврядування.

Отже, органи місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання повинні активно залучатися до формування та реалізації державної політики у сфері місцевого самоврядування. Зокрема, слід нормативно закріпити обов'язки органів державної влади інформувати їх про поточну діяльність з питань місцевого самоврядування, підготовку проектів нормативно-правових актів, що зачіпають права та інтереси територіальних громад, обов'язково враховувати пропозиції цих суб'єктів щодо плану законопроектної діяльності, включати їх представників до складу комісій, робочих груп та інших органів з підготовки та розгляду питань, які впливають на стан і розвиток територіальних громад. Особлива увага при цьому має бути приділена встановленню обов'язку органів державної влади погоджувати з асоціаціями місцевих рад проекти нормативно-правових актів, що зачіпають права і законні інтереси територіальних громад.

Зазначені заходи сприятимуть демократизації державного управління, найточнішому опосередкуванню та узагальненню місцевих інтересів, оптимальному узгодженню їх з державними інтересами, найповнішому забезпеченню, вірному визначенню цільових пріоритетів розвитку місцевого самоврядування, прийняттю соціально зрівноважених рішень.

Література:

1. Конституція України // Голос України. – 1996. – №138.
2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” // ВВР України. – 1997. – №24. – Ст. 170.
3. *Авакьян С.А.* Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы. – М., 1996. – С.46.
4. *Бурмистров А.С.* Конституционно-правовые вопросы организации местного самоуправления в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.02. – М., 1999. – С.22–29.
5. *Замотаев А.* Местное самоуправление как элемент государственного устройства // Российская юстиция. – 1996. – № 6. – С. 16.
6. *Краснов М.А.* Введение в муниципальное право. – М., 1993. – С. 10.
7. Местное самоуправление: проблемы и пути их решения / Под общ. ред. С.Н. Юрковой. – СПб.: Об-во “Знание”, 2000. – С.87-90.
8. Муніципальне право України / За ред. В.Ф. Погорілкової, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 99–106.

Н.О. БОНДАРЕНКО

ЖІНОЧА ІНІЦІАТИВА У БОРОТЬБИ ЗА СОЦІАЛЬНІ ПРАВА В РАДЯНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ

Революційне визволення жінок – саме така характеристика жіночого руху в перші роки Радянської влади, на наш погляд, є найточнішою – це одне з унікальних явищ у світовій історії боротьби жінок за свої права взагалі і в російсько-радянській зокрема.

Радянські ідеологи розглядали жінок як одну з рушійних сил соціалістичного суспільства. Для більшовиків звільнення жінок було не стільки метою, скільки засобом і інструментом реалізації класової політики, та й просто потужним трудовим ресурсом, необхідним для екстенсивної від самого початку радянської економіки [1, с. 163]. На базі цієї теоретичної доктрини почалася практична робота серед “відсталого, несвідомого категорії населення”, як називали жінок. Оскільки програма емансипації була частиною загальнодержавної політики, жіночі відділи, які мали керувати жіночим рухом на місцях, було створено по всій вертикалі партійних органів. Ця ініціатива, хоч і керована тоталітарною владою, на тлі екзальтованого, але демократичного жіночого руху у Європі та Америці тих часів виглядала унікальною, найбільш активною і ефективною в аспекті перебудови суспільного устрою.

Жінвідділи склалися із завідувача, секретаря та інструктора. Основними завданнями цих установ були організація і просвіта. З робітниць та домогосподарок обирали делегаток, які мали регулярно відвідувати збори. На зборах розглядали теоретичні – чи радше ідеологічні питання: про суть пролетарської революції, про завдання жіночих організацій тощо. Інститут практиканток, що існував при відділах радянських господарських організацій, надавав жінкам нагоду застосовувати набуті знання і реалізовувати свою для багатьох чоловіків-сучасників соціальну активність. Особливо активними жінки були у відділах соціального забезпечення, народної освіти. У такий спосіб за перші три роки існування Радянської влади до участі у державному будівництві було залучено 4 млн жінок [Там же, с. 120].

З початком непу влада взялася за реформування органів управління жіночим рухом. Першим поштовхом стала постанова XII з'їзду РКП(б) зберегти і розвивати ці органи. Стабілізація економіки і покращення фінансування соціальної сфери призвели до того, що спрямування діяльності жінвідділів змінилося. В умовах комуністичного капіталізму, яким фактично був неп, головною метою стала не стільки агітація жінок для залучення їх у виробництво, скільки їх просвіта і соціальна допомога. Протягом 1923-1927 рр. зафіксовано особливу активність жінок-селянок у радах, органах кооперації та культурно-побутових закладах. Вони проявляють ініціативу, ставляться до роботи більш ретельно та уважно. Так, у 1923 р. по СРСР у сільради було обрано 2 % жінок, а в 1927 р. – вже майже 10%. Селяни все більше залучалися до соціального життя, і мати у сільраді чи в будь-якому іншому органі влади чи представництва жінку ставало модним [2, с. 79-82].

Жіноча частина патріальхального суспільства колишньої Російської Імперії виявилася сприйнятливою до тих видів соціальної активності, яка не змушувала працювати нарівні з чоловіками, залишати дітей у комуністичних дитсадках і харчуватися в комуністичних їдальнях, а була покликана реально полегшити побут, медичне обслуговування, дати жінці елементарну освіту. Сталінська Конституція 1936 р. і наступна реформа в законодавстві, декларуючи демократичні принципи рівності чоловіків і жінок, поставила крапку на будь-якій ініціативі і активній діяльності жінок щодо покращення власного соціального статусу.

Новий підйом жіночого руху в Радянському Союзі відбувся після розвінчання культу особи Сталіна, під час відлиги кінця 1950-1960 рр. Причинами відновлення активності жіночого руху, крім тенденцій демократизації суспільства, була ще й сексуальна революція на Заході. З початку 1960 рр. влада знову почала надавати жінкам можливість самим заявляти про свої інтереси і вирішувати свої проблеми. Виникають комісії з роботи серед жінок при профспілках, які, що показово, пізніше було перейменовано на комісії з питань охорони праці та побуту жінок, охорони материнства та дитинства. В окремих місцевостях навіть діяли жіночі ради. Їх формування було необов'язковим, але активність жінок заохочувалася.

Особливо активними були ради, що об'єднували дружин військових. Саме в ці роки почалося втілення в життя М.С Хрущовим реформи в армії, пов'язаної із створенням ракетних частин протиповітряного та стратегічного призначення. Ракетні підрозділи, зважаючи на їх секретність, розмішували в гарнізонах на далекій відстані від великих міст у спеціальних військових містечках. На їх території функціонували школи, дитячі заклади і вся необхідна для життя інфраструктура.

Міністерство оборони та його Головне політичне управління ініціювали створення при будинках офіцерів та гарнізонних клубах жіночих рад, склад яких обирали самі жінки на зборах. Керівника жіночої ради призначав партійний орган військової частини. Вона була штатною одиницею, а решта членів ради працювали на громадських засадах. Рада займалася організацією бесід на політичні чи економічні теми, сімейних стосунків, виховання дітей, вели культмасову роботу. Але найголовнішим аспектом діяльності жіночих рад був контроль морального клімату в офіцерських родин, боротьби з антисоціальними явищами і зокрема з розлученнями. У багатьох випадках втручання жіночих рад у сімейне життя допомагало. Активістки переконували молодих дружин, що їх "потрібна" поведінка вкрай важлива для збереження морального клімату у частині зокрема і – за тогочасною риторикою – обороноздатності країни загалом. Крім цієї своєрідної політичної функції, жіночі ради займалися також проблемами побуту, залучали жінок до громадської діяльності, допомагали дитячим дошкільним і шкільним закладам [3, с. 50–55].

З початком перебудови, яка за настроями у суспільстві нагадувала революційну романтику початку ХХ ст., під впливом зовнішнього фактора – інформації про

досягнення правозахисних організацій і зокрема жіночого руху на Заході – жіночий рух у радянському суспільстві активізувався. XXVII з'їзд партії пропонував “відродити ради жінок у трудових колективах, за місцем проживання і об'єднати їх в єдину систему на чолі з Комітетом радянських жінок” [3, с. 52]. У січні 1987 р. у Москві відбулася Всесоюзна конференція жінок – перші збори такого рівня і масштабу. Підсумком конференції стало упорядкування відроджених у новому, як передбачалося, статусі жіночих рад. Таким чином, держава створювала вертикаль жіночих організацій за моделлю з'їзду народних депутатів – моделлю, яка мала запровадити в суспільстві елементи демократії і тим самим оздоровити це суспільство. Але вони були цілком залежні від партійних осередків, партійних грошей і партійних рішень, і використовувалися для пропаганди “переродженої” влади. Для реальних заходів у створених владою жіночих організацій не було ні повноважень, ні – в умовах економічної кризи – коштів. Тому криза системи означала кінець останньої радянської ініціативи жінок у боротьбі за свої права.

Утім ця ініціатива не залишилася без наслідків. Суспільна криза породила нові проблеми, і зокрема нове загострення жіночого питання. У результаті безробіття, матеріальної скрути і кризи системи соціального захисту страждали переважно жінки. Нові проблеми висловили готовність вирішувати жіночі організації нового типу – самостійні, незалежні від держави і готові від цієї держави вимагати і законодавчого, і реального захисту.

Перші жіночі групи, що зараховували себе до незалежного жіночого руху, з'явилися саме наприкінці 1980 рр. як спадкоємці жіночих рад, у програмах яких, на відміну від способів їх втілення, було закладено цілком життєві проблеми. Ці групи виникають в різних формах і на різній основі, але об'єднує їх одне – намагання звільнитися від ролі “приводних пасів” партії влади, ролі, обов'язкової для громадських організацій радянського часу; намагання існувати не завдяки дозволу начальства, а як самостійної суспільної сили. І саме в цьому статусі захищати права жінок. Звідси і саме поняття “незалежний жіночий рух”, яке виникло як продовження, але всупереч головним принципам жіночого руху радянських часів.

Література:

1. Айвазова С.Г. К истории феминизма // *Общественные науки и современность*. – 1992. – № 6. – С. 163.
2. Балашова В.Н. Активизм женщин-крестьянок Верхневолжья в 1926-1932 годах // *Женщины. История. Общество*. Сб. научных трудов. Тверь, 1999. – Вып 1.
3. Еришова Э. Гарнизонные женсоветы в Советской Армии в 60-е – 80-е годы // *О нас и нашем деле*. – М., 1999.

С.М. КЛІМОВА

РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Актуальною проблемою, розв'язання якої сприятиме підвищенню результативності державного управління і забезпечить становлення України як високорозвинутої правової держави, є оцінка результативності фінансового контролю, що може бути використано при визначенні шляхів його удосконалення. З метою підвищення дієвості контролю необхідно надавати перевагу такій його організації, яка б забезпечувала безпосереднє спостереження за фактичним перебігом економічних процесів, ефективно регулювала фінансові відносини і впливала на фінансову стабілізацію в країні. Попри актуальність даної проблематики, вона не знайшла належної наукової розробки, хоча від ефективності державного фінансового контролю (ДФК) залежить економічне і соціальне благополуччя нації [1–3].

Результативність ДФК покликана забезпечити успішне розв'язання суспільних проблем та досягнення мети, яка поставлена перед системою органів державного фінансового контролю. Вона передбачає аналіз і оцінку існуючої державної політики, а також перевірку того, наскільки ефективно вона втілюється системою державних органів та державними службовцями в їх діяльності.

При визначенні результативності організації фінансового контролю на місцевому рівні державного управління в Україні автором застосовано такий підхід: результативність визначається на основі аналізу кількісних та якісних характеристик контрольних дій органів ДФК на місцевому рівні. Інституціями, що здійснюють ДФК на місцевому рівні, є територіальні підрозділи центральних або регіональних органів ДФК, діяльність яких поширюється на територію окремої адміністративно-територіальної одиниці.

Державними інституціями, що здійснюють місцевий ДФК в Україні є: відділення державного казначейства у районах, містах і районах у містах; контрольно-ревізійні підрозділи у районах, містах, районах у містах; державні податкові інспекції в районах, містах, районах у містах тощо.

Нами виділено основні чинники, які спричиняють найбільший вплив на той чи інший аспект контрольної діяльності. Характеристики, за якими можна оцінити систему ДФК в тій чи іншій країні систематизовано за умови існування трьох блоків контрольної дії: забезпечення контрольних дій, здійснення контрольних дій, одержання результатів контрольних дій. Якісні характеристики вимагають оцінки фактів з позицій розкриття їх сутності, а кількісні – певних розрахунків даних величин.

Оцінювати державний фінансовий контроль можна шляхом порівняння динаміки його розвитку відносно інших країн, які мали схожі стартові умови. Доведення та обґрунтованість даного положення, відпрацювання відповідної методики оцінки ефективності у даному напрямку потребує проведення спеціальних досліджень.

Найперспективнішою методикою оцінки показників ефективності є зіставлення показників не з реальною, а з нормативною базою, під якою розуміється система науково обґрунтованих показників з урахуванням впливу зовнішнього середовища.

Нормативи контролю – величини, що визначають цільові орієнтири та обмежуючі параметри діяльності, дотримання яких забезпечує досягнення поставлених цілей. Нормами контролю в певних умовах стають і фактичні величини. Вони мусять мати кілька вимірів, найважливішими з яких є їх якісні та кількісні параметри.

Норми використовуються в ситуаціях, коли показники досліджуваного об'єкта порівнюються з певною величиною, яка виконує роль зразка. За походженням такі норми можуть бути запозичені з об'єктивної реальності або спеціально змодельовані для того, щоб за їх допомогою визначати цільові орієнтири та обмежуючі параметри розвитку об'єкта.

Оцінка ДФК за запропонованими характеристиками повинна містити як математичні розрахунки, так і неформальні оцінки експертів, а також змістовний аналіз якості роботи державних структур. Методика аналізу може бути визначена в спеціальних наукових дослідженнях, що дозволить оцінити ДФК на місцевому рівні державного управління на конкретній території та в конкретних умовах і запропонувати напрямки підвищення його результативності.

Література:

1. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: Курс лекций. – М.: Юрид. лит., 1997. – 400 с.
2. *Марков М.* Технология и эффективность социального управления: Пер. с болг. – М., 1982. – С. 112.
3. *Шевчук В.О.* Контроль господарських систем в суспільстві з перехідною економікою: (Проблеми теорії, організації, методології). – К.: КДТЕУ, 1998. – 371 с.

А.В. КОРЕЦЬКИЙ

ПРАВОВА ОСНОВА ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ УТВОРЕНЬ

Конституція України визначає загальні засади розмежування повноважень державних органів і органів місцевого самоврядування з метою створення принципово нових соціально-економічних умов розвитку суспільства, розширення не тільки можливостей, але й відповідальності місцевих органів самоврядування за розвиток відповідних територій [1].

Основні питання самоврядування вирішуються на рівні територіальних громад міст, сіл та селищ, які є власниками землі, рухомого і нерухомого майна, природних ресурсів. Рациональне використання цієї власності на користь громадян і держави визначається містобудівною і землевпорядною документацією, до складу якої

відносяться і матеріали формування територій, встановлення на місцевості меж, використання та охорони земель відповідних адміністративно-територіальних утворень, обґрунтування встановлення меж територій з особливими природоохоронними, рекреаційними і заповідними режимами.

Формування територій та встановлення меж адміністративно-територіальних утворень, зокрема обґрунтування зміни меж населеного пункту, здійснюється згідно з Генеральним планом та іншою містобудівною документацією, що є основою для складання планів соціально-економічного розвитку, які місцеві ради зобов'язані розробляти для відповідних територіальних громад відповідно до Конституції України.

Однією із складових містобудівної документації є Генеральна схема планування території України (далі Генеральна схема), яка складається відповідно до Закону України "Про Генеральну схему планування території України". Завданням Генеральної схеми є вдосконалення системи розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі. Схемою, зокрема, передбачається визначення території з критичним рівнем виробничого містобудівного освоєння, використання яких законодавчо обмежується та вимагає спеціального охоронного режиму господарювання шляхом встановлення санітарно-захисних та охоронних зон підприємств промисловості, транспорту та зв'язку, визначення об'єктів природно-заповідного фонду, історико-культурного призначення та ін. [4].

Формування територій адміністративно-територіальних утворень та встановлення на місцевості меж здійснюється в процесі виконання землепорядних робіт, розробки, затвердження та реалізації землепорядної документації. У перелік цієї документації входять і проекти встановлення на місцевості меж адміністративно-територіальних утворень – територій рад, населених пунктів та ін.

Соціально-правове обґрунтування формування території і встановлення меж адміністративно-територіального утворення виконано на прикладі Лисичанської міської ради Луганської області. Рекомендації щодо формування даної території включають аналіз містобудівної документації міст Лисичанська, Новодружеська та Привілля, які входять до складу земель міської ради, вивчення складу і використання прилеглих земель селищних рад, за рахунок території яких можлива зміна меж Лисичанської міської ради, внаслідок включення до її земель Лисичанського нафтопереробного заводу та інших підприємств.

Включення в межі міської ради великих промислових підприємств, таких як нафтопереробний завод "Лінос-ТНК", желатиновий завод і деякі вугільні шахти, зумовлено тим, що ці підприємства технологічно і згідно з розселенням працюючого в них населення тісно пов'язані з виробничим і соціальним комплексом міст Лисичанської міської ради. Понад 90 % працівників цих підприємств і членів їх сімей обслуговуються комунально-господарським комплексом, лікувально-профілактичними, навчальними та іншими закладами Лисичанської міської ради. Комунальне, транспортне, медичне та інше обслуговування зазначених промислових підприємств здійснюється за рахунок

бюджету ради і цих підприємств.

Розміщення названих промислових підприємств на території селищних рад не дозволяє компенсувати витрати бюджету цих рад на комунальне та інше обслуговування населення за рахунок земельного податку й орендної плати підприємств, оскільки розмір таких платежів у 2-8 разів менший, ніж у межах міської ради.

Крім того, встановлення нових меж міської ради дозволяє створити територіальні й екологічні умови для подальшого житлового і комунального будівництва, передбачених Генеральним планом міста, а також ліквідувати черезсмужжя в землекористуваннях підприємств і міської ради.

Література:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Україна, 1996.
2. Земельний кодекс України // Землевпорядний вісник. – 2001, – №4. – С. 12–55.
3. Про основи містобудування // Земельне законодавство України: Зб. норм. актів судової та господарської практики. – К.: Урожай, 2002. – С. 333–346.
4. Генеральна схема планування території України // Структура та стан земельного фонду: Звіт про НДР / Інститут землеустрою УААН. – К., 1999. – 27 с.
5. Про планування і забудову територій // Земельне законодавство України. – С. 484–504.

М.С. КРАВЧЕНКО

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНИХ ТА САМОВРЯДНИХ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

З прийняттям Верховною Радою УРСР Постанови “Про проголошення незалежності України” та схваленням Верховною Радою України Акта проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р. наша країна перейшла на новий етап свого розвитку. Цей історичний Акт поставив перед народом України нове завдання – побудову демократичної, соціальної, правової держави. Величезне значення при цьому має багатовіковий досвід вітчизняного державотворення.

На самому початку існування на території України першої слов'янської централізованої держави – Київської Русі владу на місцях утримували місцеві племінні князівські династії, інститут яких, по суті, являє собою самоврядівну структуру, центральні ж органи влади взаємодіяли з регіонами лише під час збору податків – полюддя [1]. Через постійну непокору місцевих князів щодо Києва київські князі їх поступово заміняли своїми родичами або посадниками – намісниками та тисяцькими, таким чином, у Київській Русі з'явилися перші органи державної місцевої влади, що поступово почали відігравати провідну роль

порівнянно з місцевими самоврядними органами.

У XII-XIV ст. централізована Давньоруська держава поступово перетворюється на феодалну федерацію [3]. Головна відмінність від попереднього історичного періоду полягала у широті повноважень місцевих князів.

Цікавим прикладом місцевого самоврядування тих часів можна вважати також самоуправління у містах, які мали так зване Магдебурзьке право. Такі міста очолювалися виборною посадовою особою – бургмістром (інколи війтом). Адміністративні й судові функції виконував магістрат, що складався з міської ради, яка виконувала здебільшого функції міської влади, та лави, що виконувала судові функції. Ця система місцевого самоврядування лежить в основі сучасної системи місцевих самоврядних органів [2].

Наступною еволюційною формою органів місцевого управління та самоврядування є місцеві управлінські органи Української національної держави 1648–1654 рр. Вона народилася у Визвольній війні, саме тому для її територіального поділу характерні військово-адміністративні риси. Територія держави поділялася на полки та сотні, які очолювалися відповідно полковими та сотенними урядами, що за статусом нагадували сучасні місцеві державні адміністрації.

Після Переяславської Ради 1654 р. та вступу Української держави у військовий союз з царством Московським (історики досі сперечаються щодо характеру цього союзу) почалося поступове поглинання України Росією і, відповідно, уніфікація державного ладу за московським стандартом.

Новий крок у розвитку організації та взаємодії між собою державних та самоврядних органів управління зробила Лютнева революція 1917 р. Народні маси на всій території Російської імперії почали ліквідацію органів царської влади та формування нових революційних органів влади. Такими органами стали Ради робітничих, солдатських та селянських депутатів. Паралельно до рад почали виникати і буржуазні місцеві органи влади, здебільшого санкціоновані спільними зусиллями Тимчасового уряду і місцевого поміщництва та буржуазії. У березні 1917 р. було створено Українську Центральну Раду (УЦР), яка очолила процес українського національного державотворення на наступні кілька років і стала тією політичною силою, що спромоглася відновити українську державність наприкінці 1917 р. – на початку 1918 р. Шляхом проголошення чотирьох універсалів УЦР поступово прибирає владу в Україні до своїх рук і утворює власні органи місцевого управління, які очолюються комісарами. Але державний переворот 29 квітня 1918 р., внаслідок якого до влади в Україні прийшов гетьман Павло Скоропадський, не дав УЦР довести до кінця демократичний процес державотворення, так вдало нею початий. Українська держава, утворена П. Скоропадським, була консервативною для свого часу через свою залежність від німецької напівокупаційної влади та колишнього царського офіцерства. Старости, що очолили місцеві адміністрації, майже нічим не відрізнялися за своїм статусом від царських губернаторів. Крім того, 30 листопада 1918 р. було поновлено інститут колишніх земських начальників і утворено повітові та губернські ради в сільських справах. Через свою радикальну консервативність Гетьманат було повалено силами Директорії, яку очолили діячі колишньої УЦР. Але ця політична сила не змогла

остаточно втілити у життя свій проект державного ладу через форсований військовий і політичний наступ на українську державність з боку російських, а згодом і українських більшовиків.

Аналіз історії держави та права України дозволяє використати певний історико-правовий досвід у сфері державотворення, зокрема в організації взаємодії державних і самоврядівних органів управління регіональним розвитком, що на сьогодні, на жаль, майже не робиться, насамперед через певну недослідженість цієї сфери. Саме це надає особливої актуальності вивченню історії української державності.

Література:

1. *Бойко О.Д.* Історія України. – К.: Вид. центр “Академія”, 1999.
2. *Історія держави та права України.* – К.: Ін юре, 1996.
3. *Греченко В.А.* Розбудова незалежної України. – Х.: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1996.

П.М. ЛЮБЧЕНКО

РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ

Конституція України, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” закріпили право жителів сіл, селищ, міст з дозволу відповідних рад створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення, які є однією з форм участі членів територіальних громад у вирішенні окремих питань місцевого значення. Правовий статус, порядок організації та діяльності цих органів визначається Законом України “Про органи самоорганізації населення” [1] (далі – Закон), але практика застосування його норм свідчить про наявність деяких проблемних моментів: неврегульованість процедури перереєстрації діючих органів самоорганізації населення, недосконалість механізму оскарження до суду відмови у наданні дозволу на створення організації населення та ін.

У п. 2 розділу VIII Закону встановлено, що місцеві ради протягом шести місяців з дня набрання ним чинності повинні забезпечити перереєстрацію існуючих органів самоорганізації населення. Пройшло понад півтора року, а в деяких містах процес перереєстрації навіть не розпочато. Позитивним є встановлення законодавцем чітких строків виконання обов’язків, але не в цьому випадку. Ініціатива щодо створення органів самоорганізації населення належить членам територіальної громади, а не місцевим радам. Активність населення щодо участі в місцевому самоврядуванні і так дуже низька, тому тиск зверху і бажання яконайшвидше повідомити про закінчення перереєстрації може відіграти негативну роль.

Аналіз діяльності існуючих органів самоорганізації населення свідчить, що

місцеві ради, як правило, даючи дозвіл на їх створення, не приймають рішення про делегування цим органам владних повноважень. А власні повноваження закріплені в ст. 14 Закону [1], окрім права здійснювати контроль за якістю надаваних громадянам, які проживають у житлових будинках на території діяльності органу самоорганізації населення, житлово-комунальних послуг та за якістю проведених у зазначених будинках ремонтних робіт, не мають владного характеру і, по суті, діяльність органів самоорганізації населення майже нічим не відрізняється від діяльності громадських організацій.

Основним завданням органу самоорганізації населення є створення умов для участі жителів сіл, селищ, міст у вирішенні питань місцевого значення. Місцева рада надаючи дозвіл на створення органу самоорганізації населення, насамперед, повинна визначити, які конкретно питання місцевого значення будуть вирішуватись. Згідно із Законом у Положенні про орган самоорганізації населення повинні бути вказані основні завдання та напрями діяльності органу, які часто викладено взагалі.

У ч. 4 ст. 9 Закону вказана лише одна підстава для відмови сільською, селищною, міською, районною в місті (у разі її створення) радами у наданні дозволу на створення органу самоорганізації населення, якщо ініціювання було здійснено з порушенням вимог, встановлених Законом. На наш погляд, Закон потребує доповнень, підставою для відмови також може бути: недоцільність створення органу самоорганізації населення, або якщо пропозиція про надання дозволу не підтримана більшістю голосів депутатів.

Більш детального регулювання потребує право оскарження до суду рішення сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради про відмову у наданні дозволу на створення органу самоорганізації населення. Рішення суду про визнання незаконною відмову у наданні дозволу на створення органу самоорганізації населення буде по суті дозволом і одночасно підставою для реєстрації органу виконавчим комітетом ради? Або рада виконуючи рішення суду повинна надати дозвіл на створення органу самоорганізації населення?

Згідно зі ст. 7 Закону орган самоорганізації населення створюється лише за територіальною ознакою. Не завжди вирішення питань місцевого значення пов'язано з територією, люди, небайдужі до охорони пам'яток історії, навколишнього природного середовища, можуть проживати в різних частинах міста, і їх енергія може бути об'єднана саме за допомогою органу самоорганізації населення. Місцева рада самостійно повинна вирішувати, надати чи не надати дозвіл на створення органу самоорганізації населення, який створюється жителями відповідної території, чи жителями, діти яких, наприклад, відвідують школу чи дошкільний заклад.

Потребує постійного моніторингу процес створення і діяльності органів самоорганізації населення. Зокрема порядок ініціювання створення органу самоорганізації населення, на наш погляд, потребує спрощення, окремі питання повинні бути більш детально врегульовані, наприклад, визначення квоти представництва при проведенні конференції тощо.

У засобах масової інформації, в науковій літературі дискутується питання про необхідність типового положення про органи самоорганізації населення. На наш

погляд, така розробка буде сприяти розвитку органів самоорганізації населення.

Література:

1. Закон України "Про органи самоорганізації населення" // ВВР України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.

В.Г. П'ЯТЕНКО

**УДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОВІДНОСИН
МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ
ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Відповідно до чинного законодавства функції й повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування здійснюються за галузевим принципом. Першоосною розмежування функцій і повноважень державної місцевої влади та органів місцевого самоврядування є Конституція України, яка служить основою їх нормативно-правового закріплення [1]. Закони України "Про місцеві державні адміністрації" [2] та "Про місцеве самоврядування в Україні" [3] визначають повноваження цих органів у всіх сферах діяльності: соціально-економічного та культурного розвитку, управління майном, у галузі бюджету й фінансів, житлово-комунального господарства, торговельного й побутового обслуговування, будівництва, транспорту, охорони здоров'я, науки, освіти тощо.

Слід підкреслити, що базування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування на принципах галузевої компетенції за певних умов може стати на перешкоді переходу виконавчої влади до функціональних засад управління. Але тільки поправки до самої Конституції у частині визначення компетенцій місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування можуть призвести до зміни існуючого конституційного розмежування їх функцій і повноважень.

Реалізація місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування наданих їм Законом України "Про місцеві державні адміністрації" галузевих функцій і повноважень є відправною точкою їх взаємовідносин. У цьому зв'язку Конституція України передбачила розподіл наданих їм повноважень на власні та делеговані (надані). Тобто законодавець передбачив необхідність формування механізму взаємовідносин цих місцевих влад. Звичайно, делегування державою повноважень не повинно впливати на природу місцевого самоврядування. Держава не може вдаватися до делегування повноважень, які згідно з міжнародними правовими актами входять до виняткової компетенції муніципальних органів. При цьому важливо привести законодавство України про місцеве самоврядування у відповідність із Європейською хартією про місцеве самоврядування та іншими міжнародно-

правовими стандартами.

Перш за все, потрібно законодавчо конкретизувати поняття “делегування повноважень” і “надання повноважень”. У законотворчій роботі та в юридичній практиці ці поняття нерідко підміняють одне одного. “Надання повноважень” має загальне значення й здійснюється у формі делегування чи передачі. “Делегування повноважень” – важливий інститут у взаєминах місцевої виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Він потребує свого вдосконалення у законодавчому порядку. Адже від того, наскільки цей інститут буде врегульовано, залежатиме ефективність місцевого самоврядування.

Сьогодні місцеве самоврядування поки що не має чітко окреслених повноважень у бюджетній сфері та сфері майнових відносин. Хоча Бюджетний кодекс України [4] й визначив статті надходжень до місцевих бюджетів, все ж вони не забезпечують достатню фінансову спроможність територіальних громад. Виходячи з досвіду інших країн, можна було б до бюджетів місцевого самоврядування зараховувати податок на нерухоме майно громадян, збільшити частку відрахувань від прибуткового податку. Для зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування потрібно враховувати й співвідношення видатків місцевих бюджетів до обсягу валового внутрішнього продукту.

У новій редакції Закону про місцеве самоврядування, яка активно обговорюється, необхідно передбачити вирішення названої та багатьох інших проблем в діяльності органів місцевої влади. Найголовнішою серед нерозв’язаних проблем у сфері місцевого та регіонального розвитку є дефіцит законодавчої бази щодо місцевого самоврядування [5]. Подальшому розвитку місцевого самоврядування в Україні сприятиме створення нормативно-правової бази шляхом прийняття законів про комунальну власність, територіальну громаду, представницькі органи місцевого самоврядування. Необхідно розробити проект типового Статуту територіальної громади і сприяти його обговоренню з наступним використанням. Але при цьому слід мати на увазі, що навіть найдосконаліше законодавство не виключає компетенційних суперечок між владними структурами. Такі суперечки в значній мірі є об’єктивними і до них слід ставитися як до природних явищ. Компетенційні спори не можна розглядати тільки як зло, якого слід уникати. Їх уміле розв’язання виступає важливим стимулом прогресу у правовому регулюванні суспільних відносин. Якщо суперечність не пов’язана з амбіціями чи іншими суб’єктивними факторами у діяльності тих чи інших органів, то вона може свідчити, що виникає якась нова суспільна реальність, яка потребує врегулювання з урахуванням чинного законодавства та його принципів.

Література:

1. Конституція України: Прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К., 1996.
2. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” // ВВР України. – 1999. – № 20-21. – С. 190.

3. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” // ВВР України. – 1997. – № 24. – С. 170.

4. Бюджетний кодекс України // ВВР України. – 2001. – № 37-38. – С. 189.

5. Пухтинський М. А крила для злету дадуть закони // Урядовий кур’єр. – 2001. – 25 грудня. – С. 5.

К.М. РУДОЙ

АДАПТАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО НОРМ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА

Інтеграція України до міжнародного співтовариства зумовлює необхідність визначення кола компетентних державних органів, які безпосередньо впливатимуть на вдосконалення механізму захисту прав громадян. Враховуючи високий рівень правової системи держави, постійний розвиток її зовнішніх відносин, необхідно зауважити, що міжнародно-правові угоди у сфері прав людини, які укладаються між державами, залишають без визначення внутрішньодержавної компетенції (domestic jurisdiction) щодо реалізації прав громадян [5, с. 122-123]. Відповідальність за ефективність внутрішньодержавного здійснення основних прав і свобод, які виходять з міжнародних угод, несуть конкретні держави, а точніше – органи державної влади [5, с. 122-123].

Тому одним із пріоритетних напрямків адаптації законодавства України до міжнародного права виступає галузь адміністративного законодавства. У зазначеній сфері встановлюється перелік суб’єктів адаптації, їх повноваження та сукупність правовідносин, які виникають у процесі адаптації.

Указом Президента України від 30 серпня 2000 р. № 1033 з метою координації діяльності органів державної влади з питань адаптації законодавства України створено Національну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Кабінетом Міністрів України запроваджено Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Крім того, він щороку розробляє і затверджує план роботи з адаптації законодавства України.

Поряд з основними суб’єктами адаптації (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Національна рада з питань адаптації) можна назвати також безпосередніх суб’єктів, до компетенції яких належить охорона та захист прав громадян. Це Комітет з питань прав людини у складі Верховної Ради України, який, аналізуючи чинне законодавство нашої держави про права людини з точки зору його відповідності нормам міжнародного права, вносить на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо відповідних змін і доповнень до того чи іншого законодавчого акта [2].

Ст. 13 Закону України “Про Конституційний Суд України” передбачає

повноваження цього органу щодо встановлення відповідності Конституції чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради для надання згоди на їх обов'язковість, а також повноваження щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України. Тому, на нашу думку, Конституційному Суду України потрібно звертатися до рішень Європейського Суду з прав людини з метою ефективної адаптації законодавства України у сфері охорони прав громадян до міжнародного права [4].

У межах правової реформи в Україні планується запровадити адміністративну юстицію з метою повного і всебічного захисту прав громадян, вже розроблено проект Адміністративного процесуального кодексу України, який передбачає провадження справ в адміністративних судах.

Зазначені суб'єкти адаптації виконують низку загальних функцій щодо адаптації адміністративного законодавства у сфері охорони прав громадян до норм міжнародного права, а саме:

– подають рекомендації, пропозиції та доповіді, що стосуються будь-яких питань охорони та захисту прав громадян (у тому числі вдосконалення законодавчих та підзаконних актів);

– здійснюють порівняння національного адміністративного законодавства та практики його застосування з міжнародними документами з прав людини;

– сприяють ратифікації міжнародних документів та слідкувати за здійсненням міжнародних стандартів щодо охорони прав людини;

– сприяють підготовці доповідей держави з питань охорони прав людини, які подаються відповідно до міжнародних документів;

– беруть участь у розробці програм, спрямованих на забезпечення викладання та дослідження питань прав людини, розповсюджують інформацію про права людини, привертаючи увагу громадськості до цих питань за допомогою інформування та просвітницької діяльності;

– взаємодіють з ООН, регіональними закладами та національними інститутами інших країн [3, с. 22].

Література:

1. Закон України "Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу" // Урядовий кур'єр. – 2002. – 18 грудня.

2. Гіждіван Л. Про деякі питання адаптації законодавства України з громадянських прав людини до норм Ради Європи // Право України. – 1999. – № 11. – С. 47-52.

3. Национальные учреждения по правам человека. – Нью-Йорк; Женева, 1995.

4. Раданович Н. Міжнародно-судові засоби імплементації Європейської Конвенції про захист прав та основних свобод // Право України. – 1999. – № 12. – С. 61-67.

5. Саидов А.Х. Международное право прав человека: Учеб. пособие. – М., 2002.

В.О. РУМ'ЯНЦЕВ,
Ю.М. ПОХОДЗІЛО

ДО ПИТАННЯ ПРО ДЖЕРЕЛА ПРАВА НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ У XVIII СТ.

Для України XVIII ст. характерним є завершення становлення української національної правової системи і перші спроби кодифікації права. Однак через втрату Україною державності цей процес не дістав офіційного визнання і законодавчого закріплення.

У XVIII ст. на українських землях склалася розгалужена система джерел права. Як і в попередні часи, важливим джерелом права залишалось *звичаєве право*. Але воно зазнало суттєвих змін як за формою і змістом, так і за широтою і порядком застосування. До першої групи норм звичаєвого права відносилися норми “давніх”, “стародавніх”, “звиклих прав” – власне звичаєве право. Другу групу становило “козацьке право”, тобто сукупність правових звичаїв, що встановилася у сфері козацтва. Його норми охоплювали майже всі верстви населення, впливали на встановлення прав і обов'язків людини, проникали в усі сфери суспільного життя, особливо в адміністративну і судову. На землях Запорізької Січі норми звичаєвого права залишалися найважливішим джерелом права аж до кінця її існування [4, с. 47]. Третю групу складало звичаєве церковне право, норми якого регламентували правила поведінки, законодавчо не затверджені в офіційних церковних збірках. Пласт норм звичаєвого права склався шляхом незаперечення окремих звичаїв державою, фактичного розгляду судами справ на підставі норм звичаєвого права, і нарешті, фіксування звичаю в законі [6, с. 26]. Норми звичаєвого права, що не суперечили російському законодавству, підтверджувалися шляхом санкціонування державною владою. Про це свідчать укази Петра I, прохання генерального обозного Я.Лизогуба (1729 р.), “донсшение” генерального судді І.Борозни (1735 р.) та ін. [5, т.1, с. 296]. В окремих випадках норми звичаєвого права суперечили основним напрямкам політики як гетьманської влади, так і царського уряду, тому санкціонуванню підлягали лише ті норми, що служили інтересам правлячої верхівки. Це впливає з указів імператора і Сенату 30 листопада і 4 грудня 1796 р. про “восстановления” в Малій Росії “правления й судопроизводства сообразно тому как оное там сходственно правам й прежним обрядам существовало” [3, с. 296].

Наприкінці XVIII ст. у зв'язку з еволюцією суспільних відносин, втратою Україною державності сфера застосування звичаєвого права обмежується через витіснення його російським законодавством, хоча звичаєве право продовжувало жити, його норми враховувались усіма кодифікаторами, і навіть імперським законодавством.

Провідне місце в правовій системі України XVIII ст. посіло писане право, яке мало складну структуру і певну ієрархію.

Важливу роль серед джерел права відігравали *довірні статті-конституції*, підписані гетьманом України та козацькою старшиною, з одного боку, і російським

царем та його представниками – з іншого. Вони визначали правове становище України у складі Росії і регламентували найважливіші питання її внутрішнього життя. Вони були для України конституційними актами, на підставі яких будувалися всі інші джерела права [6, с.43]. Такі акти діяли протягом першої третини XVIII ст. (Решетилівські статті 1709 р. та Рішительні пункти 1728 р.).

Близькими до статей-конституцій був підписаний гетьманом у вигнанні П.Орликом з козацькою старшиною у м. Бендерах (Молдавія) документ “Пакти й конституції законів та вольностей Війська Запорізького” [8, т. 1, с.186-202]. І хоча цей документ не був втілений в життя, він становить значний інтерес як пам’ятка державно-правової думки України того часу.

Найпоширенішими серед джерел права місцевого походження були *акти місцевої військово-адміністративної влади* – нормативні акти гетьмана і генеральної військової канцелярії. Цим актам була притаманна власна система і підпорядкованість.

Гетьман видавав акти у формі універсалів, ордерів, інструкцій, листів, декретів і грамот. Провідне місце серед них займали гетьманські універсали, які були офіційними актами державної влади України-Гетьманщини, видавалися від імені гетьмана і містили в собі закони і розпорядження і стосувалися всього населення. Інколи гетьманські універсали призначалися для окремих установ, станів чи груп населення [9, т. 1, с. 503-506]. Гетьманом видавалися і земельні універсали – про надання земель козацькій старшині або церквам і монастирям. Охоронні та імунітетні універсали, які видавалися окремим особам на охорону їхнього майна чи виключали певних осіб з-під юрисдикції адміністративних і судових органів і брали їх під протекцію гетьмана. Окрему групу становили військові та службові універсали гетьмана про призначення на важливі військові, цивільні й духовні посади, виступи в похід, сторожову службу та ін.

Близькими до універсалів були гетьманські ордери та інструкції. Ордери вирішували конкретні питання суспільно-політичних відносин (заборона купцям займатися роздрібною торгівлею, встановлення порядку розгляду апеляційних справ у Генеральному суді, проведення ревізій полків, тощо) [7, с. 160-161].

Генеральна військова канцелярія видавала свої акти у формі універсалів та указів. За своєю юридичною природою це були переважно підзаконні акти, за допомогою яких запроваджувалися нормативні акти вищестоящих органів влади і провадилась виконавчо-розпорядча діяльність гетьманського уряду.

До джерел права XVIII ст. слід віднести рішення військових рад та рад генеральної старшини. Хоча їх питома вага зменшувалася, оскільки ці органи збиралися дуже рідко і то лише для обрання гетьмана і прийняття рішень, що вимагали наступного затвердження царською владою.

Важливим джерелом права на українських землях у XVIII ст. було *російське законодавство*. Протягом століття суттєво змінювалися його джерела, об’єм відносин, які ним регулювалися і взагалі роль російського законодавства в політичному, суспільному та економічному житті українських земель.

Згадувані договірні статті-конституції, хоча і встановлювали верховенство царської влади над Україною, але за своєю юридичною природою вони більш

тяжили до міжнародно-правових актів.

На початку XVIII ст. загальноросійська правова система на Лівобережну Україну майже не розповсюджувалася. Вводилися в дію лише ті нормативні акти царського уряду, які видавалися спеціально для цього регіону. Але після відомих дій гетьмана І.Мазепи під час Північної війни і в умовах перетворення Росії в абсолютистську монархію та обмеження прав гетьманської влади збільшувалася кількість нормативних актів самодержавної влади, що видавалися спеціально для України, а також поширювалася на її територію дія загальноімперських законодавчих актів. У другій половині XVIII ст., після остаточної ліквідації гетьманства і Гетьманщини, нормативні акти українського походження поступаються місцем загальнодержавному російському законодавству [6, с.47-48].

Джерелом права на українських землях в період, що розглядається, слід вважати попереднє *польсько-литовське законодавство* – Литовський статут 1588 р., королівські привілеї і грамоти, постанови і конституції Сейму. Формально визвольна війна 1648-1654 рр. не скасувала ці акти, хоча фактично вони на українських землях не діяли, бо на них майже не посилалися. Але з кінця XVII ст. і протягом майже всього XVIII ст. в судових процесах на них дедалі частіше стали посилатися при вирішенні багатьох життєво важливих питань або ж безпосередньо брали до уваги їхні положення. Поступово вони стали визначатися як обов'язкові в більшості офіційних документів. Правомочність цих джерел права підтверджували як українська, так і російська влада [2, т.1, с. VI, XIV, XIX, XXIII, 10-17, 18-82].

Доволі часто в українському судочинстві XVIII ст. застосовувалися положення *магдебурзького права*, що дає підстави вважати його джерелом права того часу. Поширене застосування магдебурзького права мало місце не тільки в містах, а й в усіх ланках судової системи України. Під магдебурзьким правом розумілися не всі нормативні акти, що були запозичені в Німеччині, а лише ті, що стосувалися місцевого самоврядування [1, с. 34]. Магдебурзьке право за своїми формами і змістом на Лівобережній Україні під впливом місцевих умов, передусім звичаєвих правових норм, відрізнялося від того, що функціонувало в країнах Західної Європи і було його різновидом – хелмінським правом.

Джерела *церковного права* на українських землях у XVIII ст. поділялися на дві групи: перша – регулювала загальне становище церкви в суспільстві і державі (Духовний і Монастирський регламенти, Статут про чинонаступництво церковне, постанови Синоду, постанови російського патріарха), друга – закріплювала догми християнської православної віри (Номоканон, правила, прийняті Вселенськими соборами, правила, прийняті соборами російської православної церкви, кормчі книги та ін.).

Значна кількість правових джерел, що діяли в Україні в XVIII ст., мали для неї позитивні наслідки, оскільки зумовлювали відносну автономію правового укладу на українських землях, навіть після їх входження до складу Російської імперії. Але у багатьох з них були свої недоліки, які полягали передусім у суперечності їх одне одному. Проте цей недолік став нагодою для цілої низки спроб кодифікації законодавства України, наслідком яких стало створення видатних пам'яток правової думки.

Література:

1. Багалій Д. Магдебурзьке право в Лівобережній Україні. – Львів, 1904.
2. Василенко М.П. Матеріали до історії українського права. – К., 1929.
3. Гуржій І.О. Українська козацька держава у другій половині XVII – XVIII ст. – К., 1961.
4. Ділова документація гетьманщини XVIII ст. Зб. документів. – К., 1993.
5. Історія держави і права України: Академічний курс у 2-х т. / За ред. В.Я.Тация, А.Й.Рогожина. – К., 2000.
6. Ткач А.П. Історія кодифікації дореволюційного права України. – К., 1968.
7. Українське державотворення: невитребуваний потенціал. Словник-довідник / За ред. О.М.Мироненка. – К., 1997.
8. Хрестоматія з історії держави і права України: У 2 т. / За ред. В.Д.Гончаренка. – К., 1997.
9. Хрестоматія з історії Української РСР: У 2 т. / За ред. І.О.Гуржія. – К., 1959.

А.В. САХНО

ВПРОВАДЖЕННЯ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ В УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМ РОЗВИТКОМ

Сьогодні органи місцевого самоврядування ведуть активний пошук оптимальних технологій управління. Усі повноваження органів самоврядування потрібні для сприяння розвитку і покращення добробуту територіальних громад. Саме запровадження стратегічного управління та стратегічного планування дозволяє максимально досягнути вищезгаданої мети.

Необхідність використання стратегічного управління зумовлена багатьма факторами. По-перше, посиленням ролі інституту місцевого самоврядування відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування” та перспективами адміністративно-територіальної реформи. По-друге, ресурси громад обмежені і часто використовуються нерационально. По-третє, існуюча ментальність управлінців поки що далека від розуміння головного призначення муніципального управління – задоволення комплексу потреб громад. Нерідко роботу управлінців місцевого самоврядування порівнюють з діями “пожежної команди” – всі ресурси направляються на вирішення поточних проблем, тоді як пріоритети діяльності чітко не визначені. Практика свідчить, що управлінці з великими труднощами визначають групи споживачів конкретного продукту управління та їх потреби, і як наслідок, відсутні чіткі відповіді на питання щодо індикаторів результативної роботи управлінських підрозділів. У цьому контексті широке запровадження стратегічного планування є виходом із ситуації, що склалась. Стратегічне управління спирається на людський потенціал як основу місцевого самоврядування, орієнтує діяльність органів самоврядування на потреби жителів громади, здійснює гнучке регулювання і вчасні зміни в органах

управління, відповідаючи вимогам зовнішнього середовища та ефективно використовуючи обмежені ресурси, що в сукупності допомагає підвищити добробут громади і досягти мети в довгостроковій перспективі [1, с. 138]. За цього підходу територіальна громада перестає бути лише об'єктом управлінських дій, а стає активним суб'єктом покращення свого майбутнього. З'являється нова генерація управлінців-менеджерів із стратегічним типом мислення, спрямовуючи свої зусилля на задоволення потреб членів громади. Концепція пропонованої технології передбачає дезінтеграцію діяльності місцевого уряду на зони стратегічної відповідальності (ЗСВ) – окремі напрямки, що пов'язані із задоволенням певного комплексу потреб населення, тобто мають власні субмісії. ЗСВ має низку переваг: більша цілеспрямованість дій, більш швидка і гнучка реакція на зміни і потреби ринку, чітка відповідальність управлінців і можливості їх мотивації за конкретні досягнення [3, с. 177]. Індикатори для оцінки управлінської діяльності в ЗСВ роблять, виходячи з кола потреб, на підставі яких створена дана ЗСВ. Тому ці індикатори з великим ступенем ймовірності характеризують кінцевий результат управління.

Стратегічне планування – творчий процес визначення і здійснення найбільш важливих дій, беручи до уваги сильні і слабкі сторони, загрози і можливості, які націлені на створення кращого майбутнього територіальної громади. Цей процес є корисною технікою розширення поняття про альтернативні ресурси не тільки під контролем самоврядування, але ж і громади в більш широкому сенсі, включаючи приватний сектор. Як свідчить практика, робочі групи, які включають як управлінців, так і широкі кола громадськості з підприємцями, у процесі стратегічного планування дозволяють досягти суспільного консенсусу, підтримки громадянами реалізації стратегічного плану та сприяють виникненню прямого та зворотного зв'язку у взаємовідносинах органів місцевого самоврядування та територіальної громади. Слід зауважити, що використання технології SWOT-аналізу, яка включає аналіз макрооточення, безпосереднього оточення і внутрішнього середовища, дозволяє правильно визначити стратегію, цілі та запобігти розпорощенню обмежених ресурсів.

Таким чином, запровадження стратегічних підходів органами місцевого самоврядування дає адекватні орієнтири управлінської діяльності і є фактором позитивного впливу на її успішність. Демократичний характер стратегічного планування підвищує роль і внесок територіальної громади у формування свого майбутнього.

Література:

1. *Виханский О.С., Наумов А. И.* Менеджмент: человек, организация, стратегия, процесс: Учеб. пособие. – Л.: Изд-во МГУ, 1995 – 416 с.
2. *Мамонова М.* Стратегічне планування в управлінні сучасним містом // Управління сучасним містом. – 2001. – № 1-3. – С. 129–135.
3. *Шаров Ю.* Концепція розробки моделі стратегічного управління муніципальним утворенням // Збірник наукових праць УАДУ. – К.: Вид-во УАДУ, 1999. – Вип. 2 (II). – С.174-178.
4. *Шаров Ю.* Муніципальний менеджмент: вимоги і готовність до їх реалізації // Вісник УАДУ. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – Вип. 2. – С. 223-230.

С.Г. СЕРЬОГІНА

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ФОРМИ ПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

У контексті політичної реформи в Україні перше принципове питання, яке потрібно спочатку вирішити, – про що йде мова: про модифікацію, реформування існуючої напівпрезидентської форми правління, чи про зміну існуючої форми й переходу до нової. Після оприлюднення Звернення Президента України до Українського народу з нагоди 11-ї річниці Незалежності деякі науковці, політики, державні діячі, говорячи про перехід до парламентсько-президентської форми, почали наголошувати на необхідності запровадження внутрішньопарламентського способу обрання Президента, формування всього складу уряду на паритетних засадах Президентом і парламентом, зменшення повноважень глави держави і зведення їх виключно до представницьких. Але при реалізації вказаних пропозицій відбудеться не просто модернізація існуючої моделі змішаної форми правління, а перехід до зовсім іншої – парламентської форми правління (на взірць ФРН, Італії чи Індії), оскільки зазначені ознаки характерні саме для неї. Але чи готові ми на сьогодні до такого переходу? Практика функціонування нинішнього парламенту свідчить про протилежне.

Протягом 11 років своєї незалежності Україна вже тричі змінювала форму правління. Якщо на момент прийняття Акту про проголошення незалежності вона являла собою приклад нетипової форми правління, що поєднувала риси радянської і президентської республік, то з прийняттям Конституційного договору 1995 р. було закріплено перехід до президентської форми правління з формуванням жорсткої виконавчої вертикалі, підпорядкованої Президенту. Чинна Конституція започаткувала нову, напівпрезидентську форму правління, яку сьогодні ми знову хочемо реформувати. Зміна форми правління через кожні 3-4 роки – винятковий випадок у світовій історії держави і права. На нашу думку, це негативно вплине на стабільність законодавства і дієвість державного механізму. Державним інституціям незалежної України й так не вистачає здорового консерватизму. Невпинні зміни суспільного організму призводять до несталості суспільних інститутів й невпевненості у суспільній свідомості.

На наш погляд, існуюча в Україні змішана форма правління не є оптимальною, але й вона далеко не вичерпала своїх потенційних можливостей для сприяння поступальному розвитку всіх сфер суспільного життя. Тому доцільніше вести мову про шляхи оптимізації існуючої моделі змішаної республіки, а не про перехід до зовсім іншої. Зміни мають носити конкретний, “адресний” характер. Не слід огульно критикувати всю систему; треба виявляти конкретні недоліки й усувати їх, якомога менше зачіпаючи сторонні відносини.

На нашу думку, політична реформа має вирішити два фундаментальні питання: по-перше, забезпечити цілісність державного апарату на вищому, політичному рівні його організації, і відповідно, єдність державної політики, а по-друге,

забезпечити прозорість державної політики і чіткі механізми політичної відповідальності за здійснюваний державою курс. Саме в цьому полягають “слабкі місця” існуючої політичної системи, і саме на них неодноразово наголошував сам глава держави. Тому порядок формування вищих органів державної влади має забезпечувати легітимне визначення тієї політичної сили, яка користується найбільшою підтримкою з боку народу (чи це одна політична партія, чи стійкий партійний блок), а також надання цій силі реальних засобів для втілення в життя своїх програмних документів.

Вирішення зазначених проблем вбачається, насамперед у переході до пропорційної виборчої системи по виборах до парламенту. Голосування за партійними списками у поєднанні з порівняно високим загороджувальним бар’єром (наприклад, 10 %) дасть змогу сформувати цілком дієздатний парламент з чітко вираженою партійною більшістю. Слід відзначити, що такі зміни не потребують жодних змін до Основного Закону України, оскільки цілком узгоджуються як з конституційними принципами виборчого права, так і з вихідними засадами формування парламенту.

Паралельно з цим має відбуватися посилення позицій Кабінету Міністрів України, забезпечення його конституційного статусу як вищого органу виконавчої влади і відповідне скорочення повноважень Президента, характерних для глави виконавчої влади. Але і в цьому випадку слід детально проаналізувати конституційні норми і практику їх реалізації. Адже сама по собі модель форми правління, яка закріплена в Конституції, є досить поміркованою у порівнянні з класичними напівпрезидентськими республіками, як-то Франція чи Росія. Зокрема, у Конституції України 1996 р. досить чітко закріплений принцип поділу влад і створена така система стримувань і противаг, яка у підсумку забезпечує приблизний баланс сил між Главою держави і парламентом. До того ж за Основним Законом Президент України конститується виключно як глава держави і встановлено подвійну відповідальність уряду. Модифікація існуючої в Україні форми правління має відбуватися з мінімальними змінами тексту Основного Закону. Зокрема, формування Кабінету Міністрів України внутрішньопарламентським шляхом (“уряду парламентської більшості”) і запровадження ідеї “відповідального уряду” як наріжного принципу парламентаризму цілком можливе без будь-яких змін Конституції. Адже навіть у багатьох парламентарних республіках прем’єр-міністра і членів уряду формально призначає на посаду саме президент країни. У країнах зрілого конституціоналізму питання формування уряду регламентуються переважно конституційними звичаями, згідно з якими глава держави зобов’язаний призначити на пост глави уряду тільки лідера парламентської більшості (кандидата, представленого цією більшістю). Таким шляхом має йти й Україна.

Означені зміни цілком можуть бути здійснені самим Президентом без внесення змін до чинної Конституції і здатні дійсно покращити існуючу форму правління; вони не потребують додаткових витрат бюджетних коштів, але можуть радикально змінити характер стосунків між вищими органами державної влади, спроможні підвищити дієздатність державного механізму в цілому. Повноваження Президента України призначати членів Кабінету Міністрів України та керівників інших

центральної влади, та припинити їх повноваження на цих посадах, а також утворювати, реорганізувати та ліквідувати міністерства та інші центральні органи виконавчої влади мають стати номінальними.

Водночас не обійтися від мінімальних за обсягом, але дуже суттєвих за змістом змін до Основного Закону. Вважаємо за доцільне в межах оптимізації існуючої форми правління запровадити наступні зміни до Конституції України 1996 р.:

– за згодою Верховної Ради України має здійснюватись не тільки призначення Прем'єр-міністра України, але й його відставка;

– повноваження скасовувати акти Кабінету Міністрів України слід виключити з компетенції Президента України, а його повноваження скасовувати акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим передати Кабінету Міністрів України;

– повноваження Президента України призначати голів місцевих державних адміністрацій та припинити їх повноваження на цих посадах має бути передане Кабінету Міністрів України.

Без зазначених змін структурування парламенту й посилення позицій уряду будуть неможливими, або ж, принаймні, вкрай проблематичними.

Подальші наукові пошуки мають вестись у напрямку деталізації запропонованих змін існуючої форми правління. З площини Конституції політична реформа має вийти на рівень конституційного та іншого галузевого законодавства. І лише за наявності вихідних теоретичних розробок реформування політичної системи може набувати більш фундаментальних масштабів.

Т.В. СТЕШЕНКО

ВЗАЄМОВІДНОСИНИ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Проведення виборів у дійсно демократичних умовах вимагає забезпечення юридичних, організаційних і матеріально-фінансових гарантій незалежності й неупередженості виборчих органів. Відповідно до Заяви Міжпарламентського Союзу 1994 р., один із критеріїв вільних і справедливих виборів – “встановлення нейтрального, безстороннього і збалансованого механізму організації і проведення виборів” [1].

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. Це знаходить свій відбиток у наступних положеннях чинного законодавства: 1) не основане на законі втручання будь-яких органів і посадових осіб у діяльність виборчих комісій заборонено; 2) усі державні органи та органи місцевого самоврядування зобов'язані поважати незалежність членів виборчих комісій і не зазіхати на неї; 3) участь у передвиборній агітації державних установ, органів місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб заборонено; 4) кандидатам у депутати, які займають посади в органах державної влади, місцевого самоврядування, на державних підприємствах,

у військових формуваннях заборонено залучати або використовувати для роботи, пов'язаної з проведенням своєї виборчої кампанії, підпорядкованих їм осіб (у робочий час), службовий транспорт, зв'язок, устаткування, приміщення, інші об'єкти і ресурси за місцем роботи.

Однак незалежність виборчих комісій не означає відсутність їх взаємодії з органами місцевого самоврядування. Як справедливо відзначається в юридичній літературі, всі органи держави, "виконуючи єдині завдання, об'єктивно, незалежно від бажання або небажання, втягуються у взаємодію, доповнюють один одного, коригують свої дії" [3]. Здійснення виборчої кампанії на дійсно демократичній, правовій основі можливо 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.

Під час виборчих кампаній було виявлено низку проблем, пов'язаних із формуванням виборчих комісій, особливо дільничних. Зокрема, проведена Центральною виборчою комісією перевірка стану виконання положень Закону "Про вибори Президента України" щодо формування дільничних виборчих комісій і організації їх роботи показала, що під час утворення дільничних виборчих комісій окремі органи місцевого самоврядування і суб'єкти, наділені правом подавати кандидатури своїх представників до складу дільничних виборчих комісій, виявили формалізм і безвідповідальність. Так, до складу багатьох дільничних комісій були включені особи, що не проживають і не працюють у межах відповідного територіального виборчого округу, а також не здатні брати участь у роботі дільничних комісій за станом здоров'я. Окремі члени комісій узагалі відмовлялися працювати, оскільки з ними питання про включення їх до складу комісій попередньо не погоджувалося, а деякі члени комісій були дезінформовані суб'єктами подань щодо оплати їх роботи та інших умов праці. Беручи до уваги ситуацію, що склалася, Центральна виборча комісія була змушена прийняти відповідну постанову, в якій запропонувала сільським, селищним, міським (міст, де немає районних рад), районним у містах радам разом із відповідними районними, міськими осередками, вищими осередками або центральними органами партій (блоків) проаналізувати склад дільничних виборчих комісій і вжити заходів по внесенню змін, у разі потреби, до їх складу [2].

Органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, їхні посадові особи зобов'язані сприяти виборчим комісіям у здійсненні ними своїх повноважень. Аналіз чинного законодавства дозволяє виділити п'ять основних сфер, де виборчі комісії вправі очікувати допомоги відповідних органів і організацій, як-то: правотворча, матеріально-фінансова, інформаційна, організаційно-технічна, а також сфера забезпечення законності і правопорядку.

Виборчі комісії, турбуючись про створення умов для своєї діяльності, разом із керівництвом відповідних місцевих державних адміністрацій, місцевих рад та їх виконкомів визначають потребу в приміщенні для свого розташування з

врахуванням кількості штатних працівників, виходячи з норм службової площі на одну людину, що діють в Україні, а також із врахуванням проведення регулярних засідань комісії, створення і впровадження державної автоматизованої системи "Вибори" і необхідності збереження документації виборчих комісій інших рівнів. Голова комісії направляє письмову заявку про виділення помешкання відповідному голові місцевої державної адміністрації або відповідному місцевому голові і за погодженням з ним у встановленому порядку виділені приміщення надаються в довгострокове користування комісії.

Найвні проблеми у взаємовідносинах виборчих комісій з органами місцевого самоврядування обумовлені багатьма чинниками. Найбільш істотними серед них, на нашу думку, є недосконалість правового статусу окружних (територіальних) і дільничних виборчих комісій, їх тимчасовий характер. Саме цим значною мірою обумовлено їх нерівне положення у відносинах з іншими органами публічної влади, залежність від чиновного розсуду і необхідність постійно виступати в ролі прохача. На жаль, доводиться констатувати, що 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, які не мають постійного персоналу і навіть постійних помешкань, змушених майже з кожного питання звертатися до місцевої держадміністрації або виконкому місцевої ради.

Вихід із ситуації, що склалася, бачиться, про що вже раніше говорилося, в офіційному наданні територіальним виборчим комісіям статусу постійно діючих органів публічної влади. І нехай на постійній основі в них будуть працювати лише голова і секретар, але в них повинне бути власне постійне приміщення, устаткування, транспорт і засоби зв'язку. У сукупності з уніфікацією виборчих одиниць по всіх видах виборів це значно підвищить 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 помешканнями й устаткуванням, а також проектів централізованого забезпечення виборчих комісій уніфікованим устаткуванням (збірно-розбірними кабінами для голосування багаторазового використання, скриньками для голосування, оргтехнікою і т.ін.). Це виключить необґрунтовано високі витрати на організацію і проведення виборів, зробить кошторис витрат більш передбаченими й обґрунтованими. У кожній окружній і територіальній виборчій комісії має бути постійний розрахунковий рахунок, що зніме необхідність щораз наново відкривати рахунки для перерахування бюджетних коштів, виділених на фінансування виборчої кампанії.

У виборчому законодавстві має бути чітко закріплена 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.ін.

У зміцненні взаємодії виборчих комісій з органами місцевого самоврядування закладено значний потенціал підвищення демократизму виборчих процедур, ефективності виборчих органів, ступеня забезпечення виборчих прав громадян.

Література:

1. О критериях свободных и справедливых выборов (по документам Межпарламентского Союза). – М. – С.9.

2. Постанова Центральної виборчої комісії № 337 від 08.10.99 “Про стан виконання положень Закону України “Про вибори Президента України” щодо формування дільничних виборчих комісій та організації їх роботи” // Голос України. – 1999. - № 192 (2194). – 15 жовтня.

3. Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М.: Зерцало, 1998. – С.250.

В.Л. ФЕДОРЕНКО,

О.В. ЗАХАРОВ,

С.Т. ПУНЬ

САМОДОСТАТНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Самодостатність – визначальна риса територіальної громади. Вона відбиває самоорганізований характер територіальної громади і є базою для раціоналізації локальних управлінських функцій на основі зацікавленості та відповідно до принципу субсидіарності, закріпленого в Європейській хартії місцевого самоврядування (1985 р.).

Досить поширеним є визначення самодостатності як спроможності надавати соціальні послуги належної якості в системі місцевого самоврядування відповідної територіальної громади. З такої точки зору вноситься велика кількість доцільних і надзвичайно цікавих пропозицій щодо досягнення самодостатності територіальних громад, особливо в напрямку реформування міжбюджетних відносин. Однак при цьому, на нашу думку, завелика роль відводиться прямому державному втручання. Пропонується зберегти за державними адміністраціями більшість аллокативних повноважень [1; 5, с. 183-187], укрупнити адміністративно-територіальні одиниці в ході кардинальної реформи адміністративно-територіального устрою, включаючи внесення змін до Конституції України з метою відтворення самодостатності територіальних громад [5, с. 184-187]. Імперативне укрупнення адміністративно-територіальних одиниць фактично ототожнюється з наданням територіальним громадам самодостатності. Як аргумент звертається увага на тенденцію укрупнення Європейських муніципалітетів [5, с. 308].

На нашу думку, такі укрупнення не можуть ґрунтуватися лише на імперативній основі. Навпаки, ініціатива щодо об'єднання декількох муніципальних інституцій повинна виходити з цих інституцій на основі їхньої зацікавленості в такому

об'єднанні. Зацікавленість має носити здебільшого господарське підґрунтя — раціоналізація управління власністю та фінансами комуни (територіальної громади), досягнення спільних господарських цілей, певний досвід співробітництва між окремими територіальними громадами, протидія тенденціям муніципального утриманства (*spillover effect*). Така ситуація є характерною для відносин великих міст та їх передмість і є індикатором необхідності об'єднання їхніх муніципалітетів.

Сьогодні в Україні не може йти мова про масштабне об'єднання територіальних громад, оскільки їх представницькі та управлінські організації не мають сформованого спільного економічного інтересу — основи для такого об'єднання.

Територіальна громада – явище не стільки правове, скільки соціально-економічне, що розвивається у залежності від позитивного права, але не детермінується ним. Територіальна громада набуває політичної дієздатності тільки після оформлення її спільного економічного інтересу, що і виявляється в її самодостатності.

Держава не здатна своїм позитивно-правовим установленням перетворити групу місцевого населення в територіальну громаду, надати цій групі якісних ознак самодостатності.

На нашу думку, *самодостатність територіальної громади – це її внутрішня структурно-економічна завершеність, що опосередковується охопленням у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці достатньої кількості всіх організаційно-економічних, соціально-економічних і демографічних ресурсів, які є основою єдиного місцевого економічного інтересу, а також субстратів інших соціальних чинників, які впливають на формування та реалізацію цього інтересу (національні, культурні, історичні, мовні, релігійні та ін.)*. Безумовно, самодостатність територіальної громади відповідає потребам місцевого населення, а також ефективної господарської діяльності муніципалітетів.

Організаційно-економічний фактор самодостатності територіальної громади полягає в поширенні юрисдикції територіальної громади на уречевлені продуктивні сили (сировинна база, основні фонди, зв'язок і транспорт, медіаінфраструктура).

Соціально-економічний фактор самодостатності територіальної громади полягає в збалансованості відносин власності, рівнів доходів та споживання, що є необхідною умовою для демократичного співробітництва, формування і реалізації політичної волі громади.

Демографічний фактор самодостатності територіальної громади полягає в урівноваженості ринку праці та забезпеченні умов для достатнього відтворення робочої сили на муніципальному рівні. Не можна забувати, що соціальне життя має свої корені на місцевому рівні [2, с. 52]. Забезпечення самодостатності територіальних громад в цьому аспекті, на нашу думку, значною мірою охоплює мету соціальної політики держави і має стати одним з головних її напрямків, оскільки створення необхідних умов для розвитку людського капіталу є визначальним аспектом взаємодії бізнесу та держави в постіндустріальний період [3, с. 12-14].

Важливим аспектом самодостатності територіальної громади є її соціально-економічний, але не політичний характер. Ідея політичної самодостатності територіальної громади суперечить унітарній формі державного устрою.

Відповідно до цього, діяльність держави у напрямку відтворення самодостатності територіальних громад повинна ґрунтуватись здебільшого на економіко-регулятивних, а не імперативних методах.

Одним з головних напрямків діяльності держави по забезпеченню розвитку місцевого самоврядування і створення умов для здобуття територіальними громадами самодостатності зокрема, на нашу думку, має стати реформування міжбюджетних відносин із метою забезпечення фінансової самостійності органами місцевого самоврядування, створення умов для підвищення ефективності їх господарської діяльності. Це дозволить повною мірою використовувати конструктивний потенціал муніципальних інститутів, при чому не лише для вирішення місцевих завдань, а й для відновлення і розвитку національної економічної системи [5, с. 41], використання місцевого самоврядування як соціально-економічної гарантії конституційного ладу України.

Література:

1. Основні напрямки бюджетної політики на 2000 р. // Голос України. – 1999. – 27 липня. – № 136.
2. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування: Навч. посіб. / М. Пітчик, В. Кравченко, Е. Моньйо та ін. – К., 2000.
3. *Реверчук С.К., Стрельбицька Л.М.* та ін. Влада. Банки. Бізнес: Політекономія взаємодії і розвитку / За ред. С. Реверчука. – К.: Атіка, 2002.
4. *Токвіль А.* Про демократію в Америці. – К., 1999.
5. Українській муніципальний рух: 10 років поступу: Збірник матеріалів та документів VI Всеукраїнських муніципальних слухань (29 червня – 4 липня 2000 р.); Міжрегіональних муніципальних слухань у м. Бердянську (15 - 17 вересня 2000 р.); Громадських слухань 1 грудня 2000 р. / Упорядник М. Пухтинський. – К.: Логос, 2001.

О.В. ХАРИТОНОВ

ДЕЯКІ ПИТАННЯ КЛАСИФІКАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ДОЗВІЛЬНОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ

Процес розбудови України як демократичної, соціальної, правової держави безпосередньо пов'язаний з необхідністю вдосконалення механізму правового регулювання деяких сфер суспільних відносин, які для свого нормального функціонування потребують здійснення спеціальних заходів з метою забезпечення належного рівня безпеки життя людей і діяльності різних державних органів. Як правило, це завдання виконується шляхом впровадження в такі сфери певних адміністративно-правових інститутів, серед яких важливе місце посідає дозвільна система.

Розвиток теорії і реформування правової основи дозвільної системи неможливо без виявлення її основних принципів, тобто того фундаменту, на якому базується

організація і функціонування даного інституту.

Під *принципами дозвільної системи* слід розуміти універсальні, науковообґрунтовані й апробовані практикою, закріплені прямо чи опосередковано в нормативно-правових актах основні ідейні початки, що відбивають сутність і специфіку дозвільної системи як самостійного правового явища, та слугують орієнтиром для практичної діяльності державних органів у цій сфері.

В юридичній літературі відсутня модель чітко виробленої системи принципів дозвільної системи, а також критерії їх класифікації. В окремих наукових працях наводяться лише деякі принципи, що відносяться до різних сторін цього інституту [2].

Незважаючи на те, що в Положенні про дозвільну систему (основному нормативному акті сфери дозвільного законодавства) не перелічені її принципи, чинним законодавством у деяких випадках вони визначаються для тієї чи іншої форми дозвільної системи (наприклад, для ліцензування, що є однією з форм дозвільної системи). Так, Закон України "Про ліцензування деяких видів господарської діяльності" називає наступні принципи в сфері ліцензування: забезпечення рівності прав, законних інтересів усіх суб'єктів господарювання; захист прав, законних інтересів, життя і здоров'я громадян, захист навколишньої природного середовища і забезпечення безпеки держави; встановлення єдиного порядку ліцензування видів господарської діяльності на території України; встановлення єдиного переліку видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню; ліцензування не може використовуватися для обмеження конкуренції у провадженні господарської діяльності, що відповідно до законодавства підлягає обмеженню; ліцензія є єдиним документом дозвільного характеру, якій дає право на заняття певним видом господарської діяльності, що відповідно до законодавства підлягає обмеженню [1]. На нашу думку, якщо виділення перших чотирьох принципів цілком обґрунтовано, то останні два навряд чи можна віднести до таких. Це скоріше умови здійснення ліцензування, а не його принципи.

Для формування системи принципів дозвільної системи необхідно визначити критерії їх систематизації. В юридичній літературі виділяють наступні: 1) залежно від джерела, в якому закріплені відповідні принципи; 2) залежно від суб'єктів, на яких розповсюджується їх дія; 3) залежно від сфери їхньої дії.

Приймаючи до уваги зазначені критерії, принципи дозвільної системи можна класифікувати: 1) залежно від джерела, в якому вони закріплені – на конституційні і на ті, що закріплені в інших законодавчих актах; 2) залежно від суб'єктів: такі, що розповсюджуються тільки на фізичних або на юридичних осіб; 3) залежно від сфери дії у правовому полі – за даним критерієм принципи можна поділити на такі, що діють у сфері господарської діяльності, і такі, що розповсюджуються на сферу обігу окремих предметів та речовин. Проте найбільш розповсюджений поділ принципів за цим критерієм на загальні (загальноправові), галузеві і спеціалізовані принципи [3]. До загальноправових принципів варто віднести: 1) принцип законності; 2) принцип гласності; 3) принцип об'єктивної істини; 4)

принцип оптимального співвідношення державних і особистих інтересів; 5) принцип професіоналізму; 6) принцип науковості та ін. До галузевих відносяться принципи, що регулюються нормами адміністративного права і властиві діяльності державних органів сфери дозвільної системи, а також діяльності державних органів по здійсненню деяких інших видів процесуальних проваджень. До їхнього числа ми відносимо:

- 1) принцип швидкості й економічності;
- 2) принцип незалежності й об'єктивності;
- 3) принцип невідворотності відповідальності посадових осіб і громадян за порушення правил дозвільної системи.

Особливу групу принципів дозвільної системи складають *спеціалізовані принципи*, властиві тільки даному правовому інституту. Аналіз правових норм сфери дозвільної системи дозволяє виділити наступні з них:

- 1) принцип обґрунтованості встановлених критеріїв, вимог і умов забезпечення суспільної безпеки в сфері дозвільної системи;
- 2) принцип встановлення найбільш раціонального порядку діяльності державних органів сфери дозвільної системи з видачі відповідних дозволів;
- 3) принцип взаємодії спеціалізованих органів дозвільної системи між собою та з іншими правоохоронними органами;
- 4) принцип волі адміністративного розсуду при ухваленні рішення про видачу дозволу з боку державних органів і відповідної альтернативи власних дій з боку зацікавлених осіб, які звернулися за одержанням дозволу;
- 5) принцип адекватної законотворчої діяльності в сфері організації і функціонування дозвільної системи;
- 6) принцип інформаційного, наукового, технічного, матеріального і кадрового забезпечення державних органів сфери дозвільної системи.

Перераховані спеціалізовані принципи дозвільної системи мають важливе значення з погляду побудови найбільш оптимальної її моделі в Україні, а також для забезпечення практичних результатів діяльності державних органів сфери дозвільної системи. Усі наведені вище принципи дозвільної системи взаємозалежні і взаємообумовлені. Їхня кількість не залишається незмінною. Уявляється, що з поглибленням наукового знання про принципи з'являються нові, які раніше не могли бути віднесені до цього інституту. Зазначеними принципами повинні керуватися у своїй роботі всі державні органи, у тому числі й органи, на які безпосередньо покладені обов'язки щодо втілення в життя вимог дозвільної системи.

Література:

1. Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – С. 684-698.
2. Лихачов С.В. Дозвільне провадження в адміністративному процесі: Дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2001. – С. 50-51.
3. Свердлов Г.А. Принципы советского гражданского права. – Красноярск: Изд-во Краснояр. ун-та, 1985. – С. 57-58.

О.В. ШЕВЕРДІНА,
Н.В. БАРАХТЯН

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ І РОЗВИТОК ЄВРОРЕГІОНІВ (ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

Єврорегіони є однією з форм співробітництва регіональної і місцевої влади, але одночасно і засобом гармонійної інтеграції України в структури сучасної Європи. Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2002 р. №587 “Деякі питання розвитку транскордонного співробітництва” було розроблено Програму розвитку єврорегіонів. Це було обумовлено поступовим наближенням кордону Європейського Союзу до території України, необхідністю виконання стратегічних завдань інтеграції України в ЄС, важливістю розвитку регіональної співпраці.

Транскордонному співробітництву на регіональному рівні властиві чотири етапи процесу розвитку:

1. Ознайомлення і встановлення існуючих зв'язків (досліджуються прикордонні регіони, що зближуються з інституційними структурами в межах обох країн, визначаються переваги і напрями співпраці).

2. Визначення стратегії розвитку (визначаються сильні і слабкі сторони в можливостях співпраці та окреслюються території для діяльності. Цей етап вимагає більш розвинених інституційних структур, зокрема діяльності робочих груп, створених на об'єднаній основі).

3. Правова розробка і забезпечення програм трансграничного розвитку, що вимагає формальних інституційних структур, які будуть організовувати співробітництво на локальному і регіональному рівнях своїх країн, а також в інтересах Європейської Співдружності. Нерідко створюються секретаріати, які виконують координуючі і виконавчі функції.

4. Моніторинг і оцінка.

Транскордонне співробітництво не є засобом, за допомогою якого органи територіального самоврядування отримали б повноваження, які не можуть мати відповідно до їх внутрішнього законодавства. Дана співпраця здійснюється в декількох напрямках, зокрема урядово-регіональному і регіонально-локальному. Урядово-регіональна співпраця спирається на міждержавні угоди. Регіонально-локальна – базується на особистих контактах між сусідніми регіонами, викликаних господарськими потребами. Однією з організаційних форм транскордонного співробітництва є єврорегіони.

Під єврорегіоном розуміють трансграничне регіональне утворення (що охоплює території по обидві сторони від державного кордону) на просторі Європи, який сформувався в межах сусідніх одиниць адміністративно-територіального розподілу двох і більше країн на основі реалізації спільних програм і угод, підписаних на рівні органів місцевого самоврядування. В основі його функціонування лежать наступні основні принципи: самоврядування, трансгранична кооперація, рівні повноваження сторін, дотримання внутрішнього

законодавства. Оскільки транскордонне співробітництво в межах єврорегіонів не несе політичних функцій і не є формою здійснення зовнішньої політики держав, тому єврорегіон не порушує їх територіальної цілісності, не загрожує безпеці, а навпаки – сприяє поліпшенню взаємовідносин між сусідніми країнами. Співробітництво в межах єврорегіону розвивається шляхом реалізації конкретних спільних проектів, в яких однаково зацікавлені всі суміжні країни і їх прикордонні території [1]. Створення єврорегіонів та їх функціонування не змінює кордонів, а робить їх прозорими, поступово ліквідуючи економічні і політичні бар'єри для інновацій, активізує ініціативи суб'єктів підприємництва на локальному рівні.

Поняття “єврорегіони” закріплено в Європейській рамковій конвенції, а також в Декларації про транскордонне співробітництво. Правові засади розвитку єврорегіонів закладено Європейською конвенцією про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади в 1980 р., а Україна приєдналася до цієї конвенції в 1993 р. [2].

У відповідності зі ст. 9 Конституції України, чинні міжнародні договори, обов'язковість яких узгоджено з Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Отже, вони стають актами прямої дії і для регулювання відповідних відносин не вимагають додаткових актів внутрішнього законодавства. Таким чином, на сьогоднішній день Конвенція є не тільки частиною національного законодавства України, а повинна прирівнюватися по юридичній силі до міжнародних договорів

Відповідно до пункту 2 ст. 2 Конвенції термін територіальні громади або власті означає органи, які здійснюють місцеві або регіональні функції і визначаються як такі внутрішнім законодавством кожної держави. Територіальні громади визначені суб'єктами місцевого самоврядування ст. 140 Конституції і Законом України від 21.05.1997 р. “Про місцеве самоврядування в Україні” і діють як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради і їх виконавчі органи, а також районні і обласні ради. Як “територіальна громада” можуть розглядатися і місцеві державні адміністрації, які здійснюють на відповідній території дані державою, а також делеговані відповідними радами повноваження (ст. 118, 119 Конституції, Закон “Про місцеві державні адміністрації” від 09.04.1999 р.). У цій ролі можуть виступати і органи місцевого самоврядування, якщо їм у відповідності до ст. 143 Конституції надаються законом окремі повноваження органів виконавчої влади.

Таким чином, узагальнюючи особливості функціонування єврорегіонів, треба звернути увагу на такі моменти:

- єврорегіони є однією із форм розвитку вільних економічних зон, де існує спеціальний правовий режим;
- важливе опрацювання пропозицій щодо делегування на регіональний рівень окремих повноважень з упровадження правових механізмів розвитку єврорегіонів;
- потребує вдосконалення законодавство України у сфері транскордонного співробітництва та розвитку єврорегіонів.

З цією метою потреба уніфікованого регулювання правовідносин, що складаються у цих зонах, приведе до необхідності розробки проекту Закону України

“Про загальні засади створення та функціонування євро регіонів та територій пріоритетного розвитку”.

Література:

1. Указ Президента України “Про концепцію державної регіональної політики” від 25.05.2001р. №341/2001.
2. Постанова КМУ від 29.04.2002р. №587 “Деякі питання розвитку транскордонного співробітництва та євро регіонів”.

К.О. КОЛЕСНИК

ЩОДО ПОНЯТЬ “ВЗАЄМОДІЯ” ТА “КООРДИНАЦІЯ” В КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У політичному житті України останнім часом чи не найгострішою проблемою є подолання конфліктів між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Разом з тим теорія взаємовідносин державних та самоврядних органів як самостійного інституту конституційного права відсутня, немає спеціальних комплексних досліджень з цієї проблеми. Тому на першому етапі дослідження слід визначити категорії, що формують понятійний каркас проблеми [1, с. 6], а саме поняття “взаємодія”, “координація”, “організаційно-правові форми взаємодії” тощо.

Взаємодія взагалі – це “філософська категорія, що відображає процеси впливу різноманітних об’єктів один на одного, їх взаємну обумовленість, зміну стану, взаємоперехід, а також породження одним об’єктом іншого. Взаємодія становить вид безпосереднього або опосередкованого, зовнішнього або внутрішнього відношення зв’язку” [2, с.81]. Деякі автори називають категорію взаємодії адміністративно-правовою [3, с.25], що, на нашу думку, можна робити лише із застереженням “у спеціальному змісті”.

У літературі з державного управління, комплексно проблема координації та взаємодії розроблена ще недостатньо, висвітлюються лише окремі аспекти цієї проблеми, в них відсутнє єдине і чітке уявлення про самі поняття взаємодії та координації. Так, на думку одних авторів, взаємодія та координація - це слова-синоніми, які означають узгодженість; інші вважають, що взаємодія – це більш широке поняття, ніж координація, дехто, навпаки, – що більш широким поняттям є координація; ще інші вважають координацію за організацію взаємодії [4, с. 296; 5, с. 74; 6, с. 112; 7, с. 142]. На нашу думку, в поняттях “координація” та “взаємодія” є істотні відмінності. Більше того, уявляється не зовсім логічною (правомірною) навіть сама постановка питання про їх порівняння, оскільки це цілком різні поняття, співвідношення.

Під координацією слід розуміти управлінську діяльність, спрямовану на

узгодження функціонування елементів системи в режимі, який забезпечує найбільш ефективне досягнення поставлених перед системою цілей, тобто координація і полягає в організації, насамперед правовими засобами, взаємодії між елементами системи (координація - це організація взаємодії).

Аналіз зазначених понять взаємодії свідчить про те, що термін “взаємодія” несе дуже багато смислових навантажень. Це пояснюється як складністю та багатозначністю даного терміна, так і різноманітністю аспектів його вивчення. А оскільки поняття взаємодії органів державної влади з самоврядними утвореннями є лише конкретизацією поняття взаємодії, яке використовується в науці соціального управління, то необхідно зупинитися на сутності останнього, яке, у свою чергу, можна розглядати як конкретизацію філософського поняття взаємодії. Взаємодію як управлінське поняття можна розглядати як форму зв’язку елементів системи, за допомогою якої вони, взаємно доповнюючи один одного, створюють умови для успішного функціонування всієї системи в цілому. Причому, необхідно мати на увазі, що взаємодія як управлінська категорія виявляється не тільки у внутрішньо-організаційній діяльності системи, але і в зовнішніх її функціях.

Аналіз визначень взаємодії, які використовуються в теорії та практиці управління, дозволяє виділити такі її ознаки: взаємодія – це діяльність; наявність кількох (не менше двох) суб’єктів взаємодії; узгодженість заходів за метою, місцем, часом, методами; спрямованість функціонування взаємодіючих суб’єктів; наявність нормативної (правової) бази взаємодії; стан, який займають суб’єкти взаємодії в ієрархії системи; зміст завдань, які вирішуються суб’єктами взаємодії; спільна діяльність.

Таким чином, взаємодію можна визначити як, такий стан взаємозв’язків між державними та самоврядними органами, за якого вони здійснюють взаємний вплив один на одного та на відповідну сферу діяльності з метою задоволення власних і загальних інтересів, виконання сумісних завдань. Дуже актуальним є поліпшення взаємовідносин між державними та самоврядними органами регіонального управління. Це пояснюється тим, що, по-перше, існують різні концептуальні підходи щодо розуміння сутності термінів “взаємодія” і “координація”; по-друге, протягом 90-х років поряд зі старим за формою, але новим за змістом співробітництвом з’явилися нові форми і способи взаємодії, які потребують ґрунтовного якісного аналізу та узагальнення; по-третє, існує потреба поглибленого вивчення та розробки рекомендацій щодо використання зарубіжного досвіду взаємодії суб’єктів державного та муніципального права.

Література:

1. Солокин В.К. Взаимодействие общественности и государства. – М.: Луч, 1993. – 92 с.
2. Философский энциклопедический словарь / За ред. П.Н. Федосеева, С.М. Ковалева. – М.: Сов. энциклопедия, 1980. – 672 с.
3. Корчин А.И. Взаимодействие как категория научного познания: Учеб. пособие. – К.: Наук. думка, 1982. – 44 с.

4. Сущенко В.Д., Смирнов А.М., Коваленко О.І., Смирнов А.А. Організація управління персоналом в ОВС. – К.: Академія внутрішніх справ, 1999. – 352с.
5. Керженцев П.М. Принципы организации. Избранные произведения. – М.: Наука, 1968. – 194 с.
6. Мангутов И.С., Уманский Л.И. Организатор и организаторская деятельность. – Л.: ЛГУ, 1975. – 185 с.
7. Научная организация управления в аппаратах милиции / За ред. Ю.М. Козлова. – М.: Юрид. лит., 1975. – 243 с.

О.В. БЕЗУГЛИЙ

ТИПОЛОГІЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В КОНТЕКСТІ ПРОБЛЕМ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Шлях політичних реформ, який все більш чітко окреслюється останнім часом в Україні, є природним й еволюційно зумовленим кроком у розвитку держави. Разом з цим на чільне місце вийшла проблема реалізації активної регіональної політики, метою якої, відповідно до Послання Президента України до Верховної Ради України 18 червня 2002 р., є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку територій, усунення основних регіональних диспропорцій [3].

Слід зазначити, що питання регіональної диспропорції (або регіональної асиметрії) в Україні постало саме зараз не випадково. Наприклад, в Російській Федерації асиметричні процеси у розвитку регіонів зазнали жвавого обговорення ще наприкінці 90-х (1996–2000 рр.). Натомість, певне “запізнення” з розв’язанням проблем регіональної політики в Україні слід пов’язувати зі статусом держави як унітарної, який, на відміну від федерації, дещо нівелює гострі кути асиметричних процесів, але, на жаль, і не дозволяє уникнути їх.

Асиметричним, або дисгармонійним вважатимемо такий тип територіального розвитку, при якому регіони, що за визначений період мають відносну перевагу за тим чи іншим показником на початок періоду, надалі її нарощують, а регіони, що мають відносно відставання, його збільшують;

Симетричним є тип територіального розвитку, при якому розрив у рівні регіональних показників за визначений період часу скорочується.

Нейтральним є тип розвитку, при якому співвідношення в рівні регіональних показників протягом періоду залишається незмінним [4].

Обов’язково слід звернути увагу, що тип територіального розвитку визначається винятково в динаміці і тільки стосовно конкретного показника.

Асиметричний розвиток також супроводжується взаємним віддаленням регіональних показників один від одного, з наростаючим міжрегіональним розходженням; у свою чергу, симетричний розвиток відповідає взаємному зближенню регіональних показників, більшій регіональній однорідності. Але слід підкреслити, що той чи інший тип територіального розвитку не може бути апіорі оголошеним як позитивний чи негативний.

Оцінка типу територіального розвитку та його інтенсивності взагалі допускає використання як кількісних, так і якісних індикаторів, які характеризують типи розвитку і оцінку інтенсивності регіонального розшарування.

Для цілей виміру може бути використаний, зокрема, будь-який класичний індикатор з арсеналу математичної статистики, що застосовується для оцінки відхилення від середнього значення. Це може бути дисперсія, середньоквадратичне відхилення та ін. Також використовується коефіцієнт варіації, динаміка якого може вичленити тип територіального розвитку. Зміна коефіцієнта варіації в часі характеризує збільшення чи зменшення відхилень регіональних показників середнього по країні значення. Цей коефіцієнт прийнято називати індексом регіональної асиметрії [4].

Як було зазначено вище, рівень регіональної диференціації вимірюється за показниками, розрахунок яких вимагає чіткої класифікації характеру асиметрії.

Економічна асиметрія. Проявляється в багатократному розходженні між найбільш забезпеченими і найбільш бідними регіонами країни і свідчить про величезні диспропорції в рівні їх розвитку. Відзначаються також структурні розходження в регіонах (постіндустріальні, промислові чи сільськогосподарські). Такий тип асиметрії загострюється здебільшого тим, що капіталовкладення як правило концентруються у відносно благополучних регіонах, і відповідно залишають депресивні.

Соціальна асиметрія. Вимірюється здебільшого доходами на душу населення, рівнем безробіття, порівнянням рівня послуг, охорони здоров'я. Серед інших найважливіших соціальних показників – володіння нерухомістю і предметами тривалого користування, споживча корзина, грошові показники рівня життя, а також тривалість життя.

Бюджетна асиметрія. Розходження в рівні економічного розвитку і стані економіки природно зумовлюють розходження в оподатковуваній базі регіонів. При несформованій системі розподілу податків між бюджетами, така диференціація приводить до того що на місцевому рівні велике число регіонів і муніципалітетів збирають недостатньо податків для виконання покладених на них функцій, і залежать від надходжень коштів від бюджету країни. Нерівномірність сплати податків і отриманих коштів викликає на регіональному рівні проблеми з виконанням бюджетних зобов'язань [6].

Політична асиметрія. Пов'язана з інтересами регіональних політичних еліт, їх представництвом в центральних та інших органах влади. Безумовно, одним з регуляторів такої асиметрії є виборча система та політичний устрій держави. Відіграє свою роль і геополітичне розташування регіону, зокрема, якщо він має спільні кордони, то такий регіон може потрапити у сферу інтересів, а відповідно й під вплив цієї держави, що не може не посилити регіональну диференціацію одразу за багатьма показниками.

Інформаційна асиметрія. Несе у собі суттєву загрозу, бо безпосередньо впливає на масову свідомість та підсвідомість населення. У разі загострення виникає територіальна диференціація, що викликає формування в населення міфологеми "Винятковості регіону", що руйнує національну ідею держави.

Інформаційна асиметрія існує в регіональних ЗМІ, в культурних етнічних особливостях територій. Інформація певною мірою визначає менталітет, оскільки на архетип людини обов'язково впливає інформаційне наповнення середовища її соціалізації (сім'я, школа, колектив) [7].

Надмірна диференціація, або навпаки, подолання вирівнювання регіональної асиметрії – не може бути окремою метою політики держави. У дійсності завжди одні регіони у визначений період характеризуються більш високими, інші – більш низькими соціальними й економічними стандартами. Тому регіональна політика має бути спрямована на подолання негативних наслідків як асиметричного, так і симетричного характеру, досягнення соціально-економічної рівноваги між регіонами як довгострокову тенденцію. За допомогою запропонованої нами типології регіонального розвитку можна значно покращити ефективність роботи моніторингових систем, а також знизити ризик управлінських рішень при здійсненні політичної реформи в Україні.

Література:

1. Аналітичні записки з розробки напрямків державної політики / Укладачі В.Романов, О.Кілієвич. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 236 с.
2. Веймер Д.Л., Вайнінг А.Р. Аналіз політики: концепції і практика: Пер.з англ.; За наук. ред. О.Кілієвича. – К.: Основи, 1998. – 654 с.
3. Європейський вибір: Послання Президента України до Верховної Ради України – 2002 рік. – К.: Преса України, 2002.
4. Лавровський Б.Л. Регіональна асиметрія в Російській Федерації: измерение и регулирование <http://ieie.nsc.ru/~taxis/lavr-rec.htm>.
5. Намозов Ориф. Інформаційна асиметрія і монетарна політика в переходній економіці // Банківське дело в Москві.– 2000.– №3.
6. Селиверстов В.Е., Маршак В.Д. Фінансовий аспект регіональної асиметрії <http://ieie.nsc.ru/~taxis/marsh-sel-rec.htm>.
7. Aidan R. Viningand D., L. Weimer. Information Asymmetry Favouring Sellers: A Policy Framework // Policy Sciences. – 1988. – Vol. 21. – P. 281-303.
8. Stiglitz J. Wither Reform? Ten Years of the Transition // Paper presented at the World Bank Annual Conference on Development Economics. – Washington, DC, 1999.

О.Є. ХУТКА

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКСПОРТУ ТОВАРІВ ВІЙСЬКОВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ТОВАРІВ ПОДВІЙНОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

Державне регулювання експорту товарів військового призначення та товарів подвійного використання в Україні проводиться з метою забезпечення інтересів національної безпеки, зміцнення міжнародного авторитету України,

додержання нашою державою міжнародних зобов'язань, пов'язаних з нерозповсюдженням зброї масового знищення, засобів її доставки та обмеженням передач звичайних озброєнь, забезпечення механізмів виконання міжнародних договорів і спільної політики нерозповсюдження, яка направлена на виконання санкцій Ради Безпеки ООН по відношенню до окремих країн та супротив тероризму. Таким чином, експорт окремих категорій товарів військового призначення та подвійного використання не допускається до країн, стосовно яких ООН встановлено заборону на їх поставки.

Сьогодні більшістю держав посилено контроль за експортом та наступним використанням товарів, які можуть бути використанні для створення зброї масового знищення.

В Україні загальне керівництво державною політикою в галузі експортного контролю відповідно до Конституції України здійснює Президент України. Законодавчі основи державної політики в галузі експортного контролю визначає Верховна Рада України.

Рада національної безпеки і оборони України та Комітет з політики військово-технічного співробітництва та експортного контролю при Президентові України координують діяльність та здійснюють контроль за діями органів виконавчої влади в галузі експортного контролю. Кабінет Міністрів України забезпечує здійснення державної політики в галузі експортного контролю.

Реалізацію державної політики в галузі експортного контролю забезпечують Державна митна служба України, Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України, Міністерство оборони України, інші міністерства й органи виконавчої влади, уповноважені згідно із законодавством здійснювати заходи в галузі експортного контролю. Спеціально уповноваженим органом з питань державного експортного контролю в Україні є Державна служба експортного контролю України.

Державне регулювання в галузі контролю за міжнародними передачами товарів, що підлягають державному експортному контролю, здійснюється у відповідності до законів України "Про зовнішньоекономічну діяльність", "Про підприємництво", "Про державний митний тариф", "Про державну таємницю" та інших законів, а також актів Президента України та Кабінету Міністрів України.

Указом Президента України від 13.02.1998р. №117 "Про державний експортний контроль в Україні" затверджений основний порядок здійснення експорту товарів військового призначення та товарів подвійного використання (окремі види виробів, обладнання, технологій, які крім цивільного призначення можуть бути використані під час розроблення, виробництва військової чи спеціальної техніки, а також, які можуть бути використані для створення зброї масового знищення, і підлягають державному експортному контролю). Суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності, які мають на меті здійснення експорту товарів військового призначення, повинні мати на це повноваження Кабінету Міністрів України і бути зареєстровані у Державній службі експортного контролю України.

Державна служба експортного контролю України – це спеціально уповноважений орган, який узагальнює практику застосування законодавства в

галузі державного експортного контролю, розробляє пропозиції щодо вдосконалення цього законодавства та в установленому порядку вносить їх на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України, в межах своїх повноважень організовує виконання актів законодавства. Також, Державна служба експортного контролю України разом із заінтересованими міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади складає Списки товарів, міжнародні передачі яких підлягають експортному контролю, які після попереднього розгляду Комітетом з політики військово-технічного співробітництва та експортного контролю при Президентів України затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Процедури застосування державного експортного контролю передбачають:

- надання повноважень на право здійснення міжнародних передач товарів, визначених законодавством;
- розгляд і вирішення органами державного експортного контролю питань про можливість проведення переговорів, пов'язаних з укладенням зовнішньоекономічних договорів;
- узгодження проектів міжнародних договорів України, які стосуються міжнародних передач товарів, що контролюються;
- розгляд і вирішення питань щодо можливості здійснення міжнародних передач товарів в кожному окремому випадку;
- митний контроль та митне оформлення товарів, що переміщуються через митний кордон;
- проведення перевірок використання товарів у заявлених цілях.

Таким чином, Україна створила систему державного експортного контролю і налагодила процедуру контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення та товарів подвійного використання за принципами світової спільноти, взяла на себе виконання міжнародних зобов'язань, пов'язаних з нерозповсюдженням зброї масового знищення, засобів її доставки та обмеженням передач звичайних видів озброєння, здійснення заходів щодо недопущення їх використання у терористичних та інших протиправних цілях. Україна координує свою діяльність у галузі експортного контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення та товарів подвійного використання з іншими державами та міжнародними організаціями.

Література:

1. Указ Президента України від 13.02.98 “Про Положення про державний контроль в Україні” №117. – К., 1998.
2. Постанова Кабінету Міністрів “Про порядок державного контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення” від 8.12.1997 №1358. – К., 1997.
3. Постанова Кабінету Міністрів України “Про порядок контролю за експортом, імпортом і транзитом окремих видів виробів, обладнання, матеріалів, програмного забезпечення і технологій, що можуть використовуватися для створення озброєння, військової чи спеціальної техніки” від 22.08.1996 №1005. – К., 1996.

4. Методичні рекомендації, законодавчі акти інші нормативно-правові акти, пов'язані з регулюванням діяльності у сфері експортного контролю / За ред. О.С. Легенди. – К., 2002.

О.І. КРЮКОВ

РЕГІОНАЛЬНА ТА ЦЕНТРАЛЬНА ЕЛІТИ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМВІДНОСИН

Розвиток системи відносин центральних і регіональних груп є визначальним у характеристиці сучасного етапу трансформації правлячої еліти в Україні. При цьому ключовими тенденціями є інтеграція політичних та економічних угруповань, процеси регіоналізації еліти. Консолідація нових правлячих груп здійснюється в першу чергу на регіональному рівні – саме тут найбільш яскраво виявляються згадані тенденції. У системі взаємовідносин із центром регіональні еліти виступають суб'єктом, за контроль над яким йде боротьба між партіями та політиками [3].

Перш за все, слід визначити стрижневі поняття, які використовуються у статті: “центральні еліти” і “регіональні еліти”. Як відомо, існують різноманітні трактовки поняття еліти. Умовно їх можна класифікувати за трьома критеріями.

Перший критерій – це особистісні та соціальні якості. Йому відповідають наступні визначення: люди, що отримали найвищий індекс у галузі їх діяльності (В. Парето); найбільш активні в політичному відношенні люди, орієнтовані на владу (Г. Моска); люди, що володіють інтелектуальним чи моральними перевагами над масою безвідносно до свого статусу (Ж. Боден), найвищим почуттям відповідальності (Ортега-і-Гассет); творча меншість суспільства у протилежність нетворчої більшості (А. Тойнбі).

Другий критерій – вищі позиції в суспільстві. Йому відповідають визначення Дюпре (люди, що займають високу позицію в суспільстві, завдяки якій впливають на соціальний процес), Г. Лассуелла (люди, що користуються в суспільстві найбільш престижним статусом, багатством), В. Геттсмена (порівняно невеликі групи, що складаються з осіб, які займають провідну позицію у політичному, економічному, культурному житті суспільства), Міллса (люди, що займають стратегічні командні пости в соціальній структурі).

Третій критерій – вплив на розвиток суспільства. Йому відповідають підходи Т. Дая (люди, що володіють формальною владою в організаціях та інститутах, які визначають соціальне життя), В. Келлера (меншість, що виконує найбільш важливі функції у суспільстві), Даля (меншість, чий погляд систематично віддається перевага під час дискусій із ключових політичних питань) [4].

На наш погляд, найбільш відповідає суті поняття “еліта” таке: це переліки і групи, представники яких відіграють ключову (позитивну чи негативну) роль завдяки своїм високим особистим якостям при розробці і реалізації стратегічних рішень протягом суспільного функціонування.

Виходячи з цього, до еліт, як у центрі, так і в регіонах, можна віднести групи

людей, що включені як у правлячі, так і в опозиційні структури [2].

Крім того, слід визначитися з співвідношенням понять “політична еліта” й “адміністративна” еліта.

Автор згоден з той точкою зору, що до політичної еліти слід віднести державних і громадських діячів, які не просто причетні до прийняття стратегічних, суспільно значущих рішень, а й займаються публічною політикою (тобто тих, що апелюють у своїй діяльності до суспільної думки). Найважливішим механізмом відбору, селекції політичних еліт є вибори. Використання таких критеріїв дозволяє виокремити (як методологічно, так й операційно) політичну еліту від високопоставлених державних адміністраторів [4].

Також треба виокремити поняття “регіональні еліти” від популярного останнім часом терміну “регіональні клани”. Якщо поняття “регіональні політичні еліти” фіксує регіональний рівень організації і функціонування політичної еліти, то поняття “регіональні клани” означає політико-економічні угруповання клієнтеліського типу, що мають вертикальну структуру і забезпечують взаємодію між членами клану на регіональному рівні та його представниками в центральних органах влади. Хоча ці поняття наповнені різним змістом, вони обидва використовуються під час дослідження відносин “центр-регіон”.

Ключова проблема у взаємовідносинах центральних і регіональних еліт – ступінь контролю перших над другими. Проголошення незалежності України, впровадження інституту президентства зумовили посилення централізації у відносинах між центром і регіонами. У березні 1992 р. було прийнято нову редакцію Закону України “Про місцеві ради і регіональне самоврядування”, а також Закон України “Про представника Президента України”. У першу чергу, йшлося про посилення ролі виконавчих органів на місцях і підпорядкування їх Президенту через упровадження інституту представників Президента на обласному і районному рівнях. Фактично виконавчі органи на місцях були виведені із підпорядкування рад, перетворені на місцеві державні адміністрації і підпорядковані представникам Президента, якими, як правило, ставали голови відповідних рад народних депутатів та їх виконкомів. Певною мірою це призвело до розгортання конфлікту між вищим законодавчим органом країни і виконавчою владою на місцях.

Боротьба законодавців і Президента у підсумку призвела до прийняття Верховною Радою України Закону України від 12.02.1994 р. “Про формування місцевих органів влади в Україні”. Згідно з цим інститут представників Президента було ліквідовано і запроваджено єдину систему рад, вищою ланкою якої ставала Верховна Рада України, виконавчі органи знову перепідпорядковувались радам. Підтекст цих змін був очевидним. Замість президентської вертикалі утворювалась “Радянська вертикаль”. До того ж закон був прийнятий напередодні президентських виборів і нова система була покликана стати одним із найбільш важливих знарядь передвиборчої боротьби [1].

Іншою суттєвою зміною, яка, навпаки, посилювала автономію регіональних керівників, стала норма про обрання голів місцевих рад голосуванням виборців відповідних адміністративних одиниць. 26 червня 1994 р. вперше в незалежній Україні відбулися вибори до місцевих рад держави. Вони виявились у тіні

президентських виборів і стали не стільки ареною боротьби протилежних політичних сил (елементи такого протистояння спостерігалися лише під час виборів голів обласних і окремих міських рад), скільки боротьбою владних регіональних еліт за збереження своїх владних позицій.

З прийняттям нової Конституції України багато хто вважав, що проблема відносин центр-регіони повинна вирішитися. У проектах Конституції активно проводився пошук вирішення проблеми у напрямку найбільш раціонального розподілу повноважень між центром і регіонами з наданням їм широких повноважень.

Показово, що після проголошення незалежності України регіональні політичні еліти всіх регіонів (за винятком Криму) уникали великих конфліктів з Києвом. Навіть несміливі спроби Донецької, Луганської Одеської обласних, Харківської міської рад закріпити на своїх територіях офіційний статус російської мови не призвели до успіху і не викликали особливої конфронтації між центром і цими регіонами.

При цьому слід мати на увазі, що якщо Захід і Центр України мають явно виражені регіональні центри впливу – Львів і Київ, то російськомовний пояс України має водночас п'ять регіональних центрів впливу – Дніпропетровськ, Донецьк, Харків, Сімферополь і Одеса, між якими не тільки немає достатньої взаємодії, але і часто-густо йде гостра конкурентна боротьба.

Аналізуючи відносини центральної влади та регіональних еліт в Україні протягом 1990-х рр. можна дійти висновку, що цей період супроводжувався становленням регіональної політики, власної економічної системи та вирішенням низки суспільних проблем. За таких умов прагнення регіональних еліт стати реальними керівниками на місцях можна зрозуміти. Звичайно заходи, які вони вживали для досягнення цієї мети, не завжди відрізнялись етичністю.

Нинішню політичну еліту України не можна назвати суто політичною. Це пояснюється особливостями її формування у складних економічних умовах. Тому можливо, що з покращенням соціально-економічних умов у країні зміниться і характер еліти [5]. Певні протиріччя, які виникали між центром та регіонами, були черговим етапом розвитку їх відносин.

В умовах глобалізації та регіоналізації прагнення регіонів до відносної самостійності є природним, і навіть корисним. А отже, надання місцевій владі окремих повноважень у вирішенні проблем регіону – це об'єктивна необхідність.

Література:

1. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” // Віче. – 1997. – № 6. – С. 3-75.
2. Діскін І.Е. Россия: Трансформация элиты: Науч. доклад. – М.: Елтра, 1995.
3. Крестева Ю.В. Відносини центральної та регіональних еліт в Україні // Нова політика. – 2001. – №4. – С. 50-53.
4. Кучеренко Т.В. Взаємодія центральної та регіональної еліти у політичному процесі України // Вісник Харк. нац. ун-ту. – 2000. – №470. – С. 119-132.
5. Крюков О.І. Трансформації суспільства та процес формування політичної

еліти, регіональний аспект // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць. – 2002. – №2. – С. 65-69.

В.І. КУБРАК

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ ЗАГАЛЬНОЮ СЕРЕДНЬОЮ ОСВІТОЮ

Державне управління в нашій країні є складним явищем у першу чергу через те, що воно надто централізоване. Таке управління поширюється на всі сфери життєдіяльності держави, в тому числі і на освіту.

Однією з особливостей державного управління по забезпеченню розвитку загальної середньої освіти є децентралізація управління галуззю, на чому наголошується в Державній національній програмі “Освіта” [4, с. 53-55], законах України “Про освіту” [1, с.16], “Про загальну середню освіту” [2, 31-32], Національній доктрині розвитку освіти [3, с. 4]. Саме децентралізація сприяє подоланню державної монополії в галузі освіти, забезпечує її багатоукладність, урізноманітнює джерела фінансування, вдосконалює і демократизує форми управління.

В Україні має бути чіткий розподіл управлінських функцій між центральними і місцевими органами управління освітою. Так, Міністерство освіти і науки України визначає державну політику в галузі загальної середньої освіти, контролює реалізацію цієї політики, визначає вимоги до змісту, рівня й обсягу знань відповідно до Державних стандартів загальної середньої освіти. Ним розробляються нормативно-правові документи, типові навчальні плани та програми що унормовують різноманітну діяльність в освіті. Управління загальною середньою освітою на місцях здійснюється органами місцевої влади та місцевого самоврядування – управліннями освіти і науки в областях, відділами освіти – у містах та сільських районах. Місцеві органи управління освітою повинні забезпечувати її ефективну діяльність в умовах державотворення; реалізацію державної політики в освіті на відповідній території; автономізацію функціонування цих органів; додержання законодавства щодо загальної середньої освіти; гнучкість і відкритість управління, сприяти переходу до стратегічно-цільового управління, результативність якого визначається якісними позитивними змінами в діяльності закладу. Вони формують мережу освітянських закладів, прогнозують її розвиток; проводять атестацію установ освіти не рідше одного разу на десять років та їх ліцензування; беруть участь у розробці робочого навчального плану установ та реалізації варіативної складової змісту загальної середньої освіти; проводять фінансове, нормативне, програмне, науково-методичне забезпечення; координують діяльність інститутів післядипломної педагогічної освіти, методичних кабінетів та методичних об'єднань педагогічних працівників; зміцнюють навчально-матеріальну базу та комп'ютеризацію закладів; запроваджують

економічні та управлінські механізми розвитку освіти; забезпечують співробітництво з загальноосвітніми установами вищих навчальних закладів для підвищення ефективності їх роботи; формують ринкові відносини всередині галузі; створюють рівні умови для громадян у здобутті освіти; забезпечують права громадян на доступність і безоплатність здобуття повної загальної середньої освіти, обов'язковості повної загальної середньої освіти. Крім того до кола їх обов'язків слід віднести навчально-методичне та державне інспектування закладів; контроль за обов'язковим виконанням Державного стандарту загальної середньої освіти всіма навчальними закладами системи, розміщеними на їх території; створення системи державно-громадської оцінки діяльності навчально-виховних закладів; комплектування системи педагогічними працівниками, в тому числі керівними кадрами; моральне і матеріальне стимулювання творчого доробку педагогів; вдосконалення професійної кваліфікації педагогічних працівників, їх перепідготовку та атестацію; забезпечення підручниками, посібниками, методичною літературою; сприяння проведенню інноваційної діяльності; координацію дій педагогічних, виробничих колективів, сім'ї, громадськості з питань навчання і виховання дітей; формування особистості учня (вихованця), розвиток його здібностей і обдарувань, наукового світогляду; соціальний захист працівників освіти, дітей; створення відповідних умов для їх навчання та виховання як в установах освіти так і за місцем проживання; підготовка учнів до подальшої освіти і трудової діяльності; виховання в учнів відповідальності перед законом за свої дії, свідомого ставлення до обов'язків людини і громадянина; реалізація права дітей на вільне формування політичних і світоглядних переконань, виховання шанобливого ставлення до родини, поваги до народних традицій і звичаїв, державної та рідної мов, національних цінностей українського народу та інших народів і націй; здійснення самоврядування закладів; утвердження в сфері освіти гармонійного поєднання прав особи, суспільства, держави.

Таким чином, оскільки розвиток країни визначають не тільки виробництво, а й освіта, децентралізація управління загальною середньою освітою, як один із головних факторів реформування галузі, сприяє розвитку закладів освіти різних типів та якісній перебудові традиційної середньої школи на користь української державності.

Література:

1. Закон України "Про освіту" // Законодавство України про загальну середню освіту. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – С. 13-31.
2. Закон України "Про загальну середню освіту" // Там же. – С.31-55.
3. Указ Президента України від 17.04.2002р. № 374 "Про Національну доктрину розвитку освіти" // Фізичне виховання в школі. – 2002. – № 4. – С. 6 – 7.
4. Государственная национальная программа "Образование" (Украина 21 века). – К.: Райдуга, 1994. – 62с.
5. Ковальчук В.Г. Підвищення регіонального управління та місцевого самоврядування шляхом децентралізації державного управління // Актуальні

проблеми державного управління. – Х.: УАДУ (ХФ), 1998. – № 2. – С. 54.

6. Лісничий В. В. Виміри предметності концепції регіональної політики / Актуальні проблеми державного управління. – Х.: УАДУ (ХФ), 2000. – № 3 (8). – С. 21.

І.Л. РАЙНІН

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО ПІДВИЩЕННЯ КОНКУРЕНТОЗДАТНОСТІ ПРОДУКЦІЇ

За своїми стартовими умовами внутрішній ринок будь-якої країни залежить від зовнішніх ринків, тому він може успішно розвиватись тільки тоді, коли буде добре взаємодіяти із світовим ринком. Як відомо, таку взаємодію повинна забезпечувати зовнішньоторговельна політика держави, де окреме й особливе місце займає політика щодо підвищення конкурентоздатності національних виробників.

Прорив на світовому ринку забезпечує не один продукт чи галузь, а міжгалузевий комплекс, зцементований технологічно. Його конкурентне ядро займає певну технологічну нішу, інтегроване зі своїми постачальниками та підживлюється за рахунок переливу кадрів і трансферту ноу-хау із потенційно конкурентоспроможних виробництв, що випускають споріднену продукцію. В межах такого комплексу конкурентні переваги ядра можуть породжувати переваги у суміжних виробництвах, що формують єдине технологічне поле [2].

Сьогодні найдієвішим внутрішнім фактором розвитку українського експорту є зростання національного виробництва. Важливо не просто його збільшити, а докорінно поліпшити якість вітчизняної продукції, що підвищить її конкурентоспроможність не лише за ціною, а й за споживчими характеристиками. Тому, в першу чергу, для підтримки національного виробника в умовах ринку повинна бути розроблена урядова стратегія, що враховує всі ринкові фактори. Підтримка держави повинна надаватись національному виробнику, орієнтованому на вихід на зарубіжні ринки. Така стратегія забезпечуватиме зростання конкурентоспроможності українських товарів як на внутрішньому, так і зовнішньому ринках. Необхідно також визначити перелік експортної продукції з конкретними параметрами її конкурентоспроможності на світових ринках.

Існує думка про необхідність сприяння розвитку виробництва шляхом захисту вітчизняного товаровиробника від зовнішніх конкурентів шляхом встановлення великих ставок мита на аналогічні імпортні товари. Але опитування українських підприємців показало, що вони скаржаться насамперед на закони про ПДВ і оподаткування прибутку, недосконалість інших законів, зловживання чиновників, а зовсім не на зовнішніх конкурентів. Отож, це є не першочерговою проблемою, хоча вона й існує.

В останній час багато уваги приділяється такому важливому аспекту, як співвідношення лібералізації зовнішньої торгівлі України та підтримки

вітчизняного товаровиробника. Лібералізація зовнішньої торгівлі традиційно розглядається як невід'ємна складова стратегії ринкової трансформації. Вимоги щодо якомога повнішого усунення обмежень руху товарів та послуг через кордон України завжди посідають чільні місця в численних міжнародних угодах та меморандумах, в яких український уряд підтверджує прихильність обраному курсу реформ. Однак, як засвідчив досвід останніх років, ефект від зовнішньоторговельної лібералізації не завжди є позитивним. Тому дедалі гучніше лунають голоси прибічників стратегії протекціонізму – відгородження української економіки від динамічних світових ринків, – які вбачають у ньому найголовніший спосіб захисту національного товаровиробника. Отже, постають питання: чи є лібералізація зовнішньої торгівлі на теренах України позитивним чинником економічного розвитку? Чи дійсно вона суперечить стратегії захисту національного виробника? Як сумістити ці дві рівноважливі потреби сьогодення?

Згідно з теорією, лібералізація торгівлі відіграє в ринковій економіці позитивну роль. Лібералізація імпорту – це можливість посилити конкуренцію на внутрішніх ринках і поліпшити стандарти споживання, засіб залучення нових технологій та матеріалів тощо. Лібералізація експорту, у свою чергу, дає змогу розширити ринки збуту для національних виробників, реалізувати наявні в країні порівняльні переваги, поживати їх боротьбу за конкурентоспроможність, одержати додаткові фінансові ресурси [3].

Конкуренція – головний інструмент позитивного впливу лібералізації зовнішньої торгівлі на економічний розвиток. Але на сьогодні українські виробники, які страждають від податкового пресу, інституційних шоків, недосконалості ринків ресурсів, платіжної кризи, занадто дорогих кредитних ресурсів та інших негараздів, не здатні створити конкуренцію західним фірмам, переважна більшість з яких діє в умовах розвинутого ринку, користується державною підтримкою, володіє сучасними технологіями і технікою, захищена від надмірної конкуренції контрактними відносинами, здатна застосовувати стратегічне планування і користуватися відносно доступними фінансовими ресурсами. Як наслідок цього виникає товарна залежність економіки України, яка є потужним чинником пригнічення українського виробництва. Це, у свою чергу, спонукає до збільшення імпорту, яке започатковане занадто стрімкою лібералізацією зовнішньої торгівлі.

Характерно, що посилення залежності від імпорту має декілька каналів впливу на національну економіку. Пригнічуючи національне виробництво, імпорт призводить до скорочення доходів населення та підприємств, а отже до звуження платоспроможного попиту та національного ринку, який є головною ареною дій та джерелом коштів для національних виробників. З метою оплати імпорту країна змушена збільшувати експорт, але, якщо ресурсів для оновлення виробництв не вистачає, відбувається спрощення структури експорту у бік товарів невисокого ступеня переробки, конкурентоспроможності яких досягти значно легше, ніж складної продукції. В імпорті, навпаки, розвивається тенденція до зростання частки складних продуктів із високим рівнем доданої вартості. Таким чином, додана вартість, створена в національній економіці, починає

витікати за кордон, рентабельність народного господарства зменшується [3].

Слід зазначити, що лібералізація зовнішньої торгівлі України за нинішніх умов не завжди є позитивним чинником, оскільки не супроводжується стратегією підвищення конкурентоспроможності національних виробників, яка насамперед має передбачати створення максимально сприятливого ринкового середовища для розвитку підприємств. Але не можна забувати, що майбутнє економіки України – це її максимальна відкритість як для Сходу, так і для Заходу. Як показує сучасний досвід розвинутих країн світу, зовнішня відкритість національної економіки є визначальним стимулом підвищення її конкурентоспроможності та активізації притоку іноземних інвестицій. Така політика, окрім всього іншого, диктується й геополітичним становищем нашої країни.

Невід'ємною складовою підвищення конкурентоспроможності національного виробника є забезпечення його здатності розробляти та провадити ефективну стратегію на мікрорівні. З метою вдосконалення економічної стратегії приватних економічних суб'єктів держава повинна насамперед забезпечувати прозорість своєї політики, щоб дати підприємцям змогу враховувати її заходи у розробці власних стратегій. У розробці економічної політики державі потрібно виходити насамперед з інтересів національних товаровиробників. Для цього слід розвивати інститути державної економічної влади та утворювати інформаційні й координаційні структури, які б забезпечували двосторонній зв'язок між державними органами – суб'єктами економічної політики та підприємствами – її об'єктами. Сприяння формуванню та вдосконаленню недержавних економічних організацій – ділових союзів, професійних об'єднань, недержавних фондів тощо — полегшить вирішення цього завдання, а також задовольнить потреби підприємств в інформаційному забезпеченні та правовому захисті [3].

Узагальнюючи вищевикладене слід зазначити наступне: *по-перше*, лібералізація зовнішньої торгівлі та підтримка національного товаровиробника перебувають у тісному взаємозв'язку і в разі окремої реалізації можуть мати дестабілізуючий потенціал. Кожний з цих засобів не є метою сам по собі. Це – інструменти розвитку економіки, зміцнення могутності та національної безпеки держави, і при їх застосуванні потрібно керуватися саме такими критеріями. *По-друге*, розвинені країни мають чималу користь від лібералізації окремих сфер міжнародної торгівлі за рахунок високої конкурентноздатності своєї продукції. Країни, що розвиваються, від такої лібералізації в цілому програють внаслідок втрати власних національних ринків. Повна відсутність протекціоністських бар'єрів — це шлях до втрати внутрішнього ринку вітчизняними товаровиробниками. *По-третьє*, необхідний детальний аналіз ефективності лібералізації зовнішньоторгової діяльності (а також реалізації охоронних заходів для кожної групи товарів, зокрема) для опрацювання оптимальної стратегії поведінки країни в процесі переговорів щодо вступу до СОТ і при здійсненні національних економічних програм, спрямованих на відродження вітчизняного конкурентоспроможного виробництва.

Література:

1. *Василенко Ю.В.* Фактори розвитку українського експорту в країні “далекого зарубіжжя” // Вісник НБУ. – 2000. – №7. – С. 36 – 42.
2. *Гончаров Ю.В.* Промислова політика України: проблеми і перспективи. – К.: Наук. думка, 1999. – 277 с.
3. *Жаліло Я.В.* Зовнішньоторговельна лібералізація і підтримка вітчизняного виробника — два боки однієї медалі // Економіст. — 1998. — № 3. — С. 25 – 27.

Н.Ф. СЕЛЮТНА

ВПЛИВ ВИБОРІВ НА ФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТИ

Інтерес до ідей елітизму в площині вивчення чинників, які здійснюють вплив на формування регіональної управлінської еліти спонукає звернутися до виборів як одного з механізмів її формування. Ця проблема особливо актуальна в контексті політичної реформи, запропонованої Президентом України Л.Д. Кучмою.

Вибори – найважливіший компонент сучасної політики. Вони дозволяють здійснювати найбільший вплив на владу: зберігати чи змінювати владну еліту, забезпечувати їхню відповідальність перед народом, змінювати політичний курс, тощо.

Безперечно, що не весь владний прошарок, а лише його частина підлягає під процедуру прямих всезагальних виборів, але будь-яке демократичне суспільство передбачає механізм впливу звичайних громадян на прийняття стратегічних рішень та на визначення основних пріоритетів державного розвитку.

У державотворчому процесі українського суспільства політичні вибори є не тільки механізмом реалізації прав громадян на участь їх в управлінні державою, а також механізмом формування управлінської еліти, на який впливають вибори депутатів місцевих рад, сільських селищних і міських голів, що здійснюють прямий вплив.

У результаті прямого впливу виборів відбувається формування тієї частини регіональної еліти, яку складають представники місцевого самоврядування, якісний склад якого цілком залежить від уподобань населення, його політичного усвідомлення та інтелектуального рівня. “Народ має ту владу, на яку заслуговує”.

Вибори Президента та народних депутатів України здійснюють опосередкований вплив. Тобто Президент України та депутати Верховної Ради згідно з чинним законодавством безпосередньо обираються громадянами України. За Конституцією Президент “призначає за згодою Верховної Ради України Прем’єр-міністра України; припиняє повноваження Прем’єр-міністра України та приймає рішення про його відставку” (ст.106, п.9), “призначає за поданням Прем’єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах” (ст.106, п.10) [1]. Отже, відбувається формування тих, хто готує та приймає стратегічні рішення і відповідно до своїх владних повноважень має

необхідний ресурсний потенціал, тобто ту частку регіональної управлінської еліти, яка не обирається безпосередньо, а призначається тими, кому громадяни України делегували свої повноваження за допомогою виборів.

Таким чином, вибори є одним з найголовніших механізмів формування регіональної управлінської еліти. Тому найважливішими стають наступні питання: хто здійснює відбір, серед кого і за якими правилами?

Зараз урядовцям, керівникам і науковцям необхідно приділяти більш уваги пересічному громадянину, своєчасно надавати йому достовірну інформацію, налагоджувати взаємні стосунки, щоб активізувати його політичну діяльність. Виборець повинен усвідомлювати, що він може здійснювати значний вплив на владу за допомогою виборів, і що політична та управлінська еліти відповідальні за свої дії перед ним. Сьогодні вкрай необхідно відродити довіру населення до влади, щоб спільними зусиллями подолати негаразди нашого реального життя.

Правила механізму відбору мають велике значення у процесі формування регіональної управлінської еліти. На наш погляд, вибори до Верховної Ради України та в місцеві органи влади доцільно було б розділити, тобто проводити не одночасно, тому що зараз у виборчому процесі відбувається надто велика концентрація уваги до загальнодержавних, ніж до місцевих виборів, що негативно впливає на донесення інформації до виборців і, як слідство, на якість складу місцевої еліти. Крім того, вибори всіх рівнів повинні відбуватися на пропорційній основі, що надасть можливість деперсоніфікувати їх та сприяти розвитку регіональних партійних систем, а також підвищить ступінь відповідальності еліти перед населенням.

Тому така правова форма виборювання й оновлення влади, як вибори, на сучасному етапі є фундаментальним інститутом легітимації існуючої політичної системи. Управлінська і політична еліти виступають складовою соціальних технологій демократичного суспільства, що сприяє підвищенню ефективності державного управління й забезпеченню політичної безпеки держави.

Література:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996р. – К.: Преса України, 1997. – 80с.
2. Ашин Г.К. Элитология в зеркале политической философии и политической социологии // Социально-политический журнал (социально-гуманитарные знания). – 1998. – №6. – С.57-70.
3. Гаман-Голутвина О.В. Определение основных понятий элитологии // Полис. – 2000. – №3. – С.97-103.
4. Основы политической элитологии: Учеб. пос. / Г.К. Ашин, А.В. Понеделков, В.Г. Игнатов, А.И. Старостин; Акад. полит. науки, Сев.-Кавказ. акад. гос. службы. – М.: ПРИОР, 1999. – 302 с.
5. Погорілий Д.Є. Політична еліта тоталітарного суспільства: специфіка формування та особливості структури // Питання політології: Вісник Харк. нац. ун-ту ім.В.Н. Каразіна. – 2001. – № 518. – С.107-112.
6. Политология: Учеб. пос. для вузов / Н.Сазонов, А.Фисун, В.Чигринов и др.; сост. и ред. Н.И. Сазонова. – Х.: Фило, 2001. – 830 с.

*С.И. АРХИЕРЕЕВ,
С.О. СТРОКОВА*

ДЕФОРМАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ МАЛОГО И КРУПНОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

Формирование рыночной системы хозяйствования в Украине связано с ростом предпринимательской активности во всех сферах экономики. Мировой опыт и практика хозяйствования показывают, что важнейшим условием нормального функционирования рыночной экономики является существование и взаимодействие секторов малых и крупных предприятий, их оптимальное соотношение. Наиболее динамичным элементом структуры народного хозяйства является сектор малого предпринимательства

Особенностью малого предпринимательства является то, что оно не требует больших стартовых инвестиций, характеризуется быстрой окупаемостью затрат, более активно в инновационной деятельности, способно стимулировать структурную перестройку экономики, способствует снижению степени монополизации, формирует рабочие места, обеспечивает рынок товарами и услугами.

Вместе с тем эффективно функционирующие крупные предприятия позволяют наращивать экономический потенциал страны, обеспечивают конкурентоспособность отечественной продукции на мировом рынке” формируют благоприятный инвестиционный климат, устанавливают новые хозяйственные связи, способны внедрять в производство новейшие технологии (кардинально обновлять технологическую базу), а также способны получать большую отдачу от размещения имеющихся ресурсов за счет эффекта “экономии на масштабе”.

Сотрудничество малых и крупных предприятий может принимать различные формы и, несомненно, способствует обогащению не только вышеперечисленных секторов, но и экономики в целом. Однако сложившиеся формы сотрудничества малых и крупных предприятий в Украине имеют несколько деформированный характер, поскольку в большинстве своем основаны на проведении незаконных операций с целью уклонения от налогообложения.

Незаконные формы сотрудничества малых и крупных предприятий появились в связи с введением упрощенной системы налогообложения. Обычно они сопровождаются полным или частичным разукрупнением крупных предприятий и/или использованием ими малых предприятий в целях уклонения от налогообложения. Последствием дальнейшего развития такого рода форм сотрудничества может быть не только снижение поступлений в бюджет, но и ухудшение конкурентной рыночной среды в секторе малого бизнеса, что ставит под сомнение дальнейшие перспективы его развития. С другой стороны, дробление крупных предприятий с целью использования упрощенной системы налогообложения приводит к неэффективному использованию ресурсов

крупними підприємствами, підтримці стагнируючих галузей, і як наслідок – к погіршенню конкурентоспособності вітчизняної продукції.

В зв'язі з вищесказаним виникла необхідність введення поняття “псевдо” малих підприємств, під якими розуміється повністю або частково розукрупнені великі підприємства в цілях використання спрощеної системи оподаткування, а також розробки основних методів податкової політики, спрямованих на зменшення деформації в секторі малого і великого підприємництва.

Введення спрощеної системи оподаткування в 1999 г. дозволило вирішити такі проблеми, як важке податкове навантаження на сектор малого підприємництва, повільні темпи його зростання, пов'язані з веденням обліку. Однак, з іншої сторони, спрощена система виявилася стимулом для багатьох великих підприємств проводити розукрупнення з метою мінімізації податкових платежів або незаконно використовувати малі підприємства (особисті підприємці, платіельщиків єдиного або фіксованого податку) з тією ж метою.

Для зменшення сектора псевдомалих підприємств, і як наслідок – рівня тенезації економіки, необхідно паралельне проведення трьох основних заходів:

1. Зміна умов оподаткування прибутку великих підприємств, а також доданої вартості. Поділ податку на прибуток на такі податки, як податок на інвестиції зі ставкою 38% і податок на споживання зі ставкою 62% дозволить підприємствам інвестувати більшу частину отриманого прибутку в подальше розвиток підприємства. Поступове зменшення НДС з 20% до рівня середньозваженої ставки НДС промислово розвинених країн (17,3%) дозволить підприємствам знизити ціну на свою продукцію, результатом чого буде збільшення попиту (в разі, якщо попит еластичний за ціною) і збільшення виручки підприємства. Зміна умов оплати НДС, передбачаюча оплату НДС підприємствами тільки після надходження коштів на розрахунковий рахунок, дозволить покращити показники ліквідності за рахунок звільнення частини оборотних коштів.

2. Скасування єдиного податку для малих підприємств і збереження фіксованого податку для окремих підприємців (фізических осіб). Ця заходо дозволить трохи знизити відсоток зловживань, пов'язаних з використанням великими підприємствами малих в цілях ухилення від оподаткування, а також забезпечить прозорість во взаємозносинах малого і великого бізнесу.

3. Розробка і законодавче закріплення норм, чітко регламентуючих допустимі операції здійснювані спільно великими підприємствами і особистими підприємцями, а також встановлення кримінальної відповідальності за здійснення незаконних операцій для всіх учасників даних операцій.

Ми вважаємо, що дані заходи приведуть:

– к зменшенню ступеня монополізації в секторі малого бізнесу, виниклої в результаті зростання числа псевдомалих підприємств;

– пресеченню заходів по розукрупненню великих підприємств;

– концентрації великих підприємств, углобленню їх спеціалізації;

– удосконаленню показателів фінансово-хозяйственої діяльності великих підприємств.

Таким чином, на фоні катастрофічного зростання тіньової економіки в країні, ігнорування псевдомалих підприємств в даний момент недопустимо, оскільки наслідком їх розвитку може бути дестабілізація економічної системи в цілому.

Література:

1. *Каламбет С.В., Антонов А.В.* Удосконалення формування податкової системи // *Фінанси України.* — 2001. — №5.
2. *Сісельников Б.В., Хорошилова Н.А.* Податкова політика, як фактор виходу з економічної кризи // *Фінанси України.* — 2001. — №2.
3. *Юданов А.* Історія і теорія великого підприємства (взгляд з Росії) // *МЭ и МО.* — 2001. — №7.

Н.Ю. БОРИСОВСЬКА

ПРОБЛЕМАТИКА ФІНАНСУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

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

Самоврядування регіону реально тільки тоді, коли у нього є можливість стабільно фінансувати свою діяльність із місцевого бюджету. Розподіл влади в країні та взаємодія органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади визначається Конституцією України. Державна підтримка місцевого самоврядування забезпечується різними способами, серед них особливе значення має конституційне визначення місцевого самоврядування, гарантування його органам необхідної дохідної бази, забезпечення самостійності місцевих бюджетів, фінансування в повному обсязі здійснених органами місцевого самоврядування делегованих повноважень, надання їм визначених прав у сфері місцевого оподаткування. Практика діяльності органів місцевого самоврядування довела, що саме фінансова незалежність є вирішальним чинником у здійсненні функцій і задач, що на них покладаються в сучасних умовах. Таким чином, матеріально-фінансова самостійність є необхідною умовою здійснення всіх інших принципів місцевого самоврядування. У даний час фінансову самостійність місцевих органів обмежує не тільки повна залежність від загальнодержавних доходів, а і нестабільність практики бюджетного регулювання.

Із прийняттям Бюджетного кодексу політика встановлення регульованих податків була змінена на політику вирівнювання шляхом надання дотацій окремо кожному місцевому бюджету. Кошти на виконання своїх повноважень органи місцевого самоврядування можуть нагромаджувати із призначених для них власних

джерел доходів, тобто місцевих податків і зборів, фіксованого сільськогосподарського податку, платежів за спеціальне використання природних ресурсів, комунального податку, ринкового збору, збору за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та ін [1, ст. 69]. Власні доходи не враховуються при визначенні між бюджетних трансфертів, що має спонукати місцеву владу нарощувати ці надходження на потреби місцевої громади.

Розглянемо один з найпоширеніших податків – комунальний. Традиційно, найвагомішу роль у фінансуванні відіграють підприємства житлово-комунального господарства. Доходи від підприємств комунальної власності не є вагомими при формуванні муніципальних фінансових ресурсів, бо управління ними здійснюється місцевими органами влади від імені населення. Вони, як правило, малоприбуткові чи взагалі збиткові. Для забезпечення їх ефективного функціонування необхідно переглянути методіку управління комунальними підприємствами на регіональному рівні. У західних країнах дуже поширене укладання угод між органами місцевої влади і фірмами про делегування управління комунальними підприємствами, яке полягає в тому, що певній фірмі доручається управління будь-якою комунальною службою [4, с. 67]. Такий договір може бути договором оренди чи концесії (коли фірма-концесіонер поводить себе відносно до взятої в концесію системи як її власник) або їх змішаною формою. Такі договори дуже вигідні на етапі розвинення системи самоврядування як для однієї так і для іншої сторони: усі кошти, вкладені концесіонером повертаються до нього через амортизацію (за рахунок сплати споживачем послуг, наприклад, тепло- чи водопостачання), а місцева влада не несе ніякої відповідальності за фінансування і будівництво подібних служб. Різниця між цими двома принципами в тому, що при концесії місцеві органи влади ніякі кошти не отримують, а у разі оренди фірма робить фінансові виплати муніципалітету за використання устаткування.

Відсутність вагомих об'єктів місцевого оподаткування не дає можливості органам місцевого самоврядування бути фінансово незалежними і суттєво впливати на соціально-економічні процеси в регіоні. Необхідно забезпечити гнучкість, різноманітність і стабільність фінансових механізмів, які сприяли б формуванню фінансових ресурсів місцевих органів влади.

Для України характерна низька податкова автономія місцевої влади, тому що велика частина їхніх доходів формується за рахунок дотацій і субвенцій, наданих за рішенням адміністрації України. Питання фінансової незалежності органів місцевого самоврядування чисто політичне – чи довіряє держава місцевій владі? Аналіз практики формування і використання місцевих бюджетів дозволяє зробити висновок про те, що їхня самостійність скоріше формальна, чим реальна [3, с. 56]. Посилення ролі місцевого самоврядування через запровадження прозорої і стабільної системи взаємовідносин між державними та місцевими бюджетами дасть змогу заохотити територіальні громади до наповнення бюджетів, особливо у частині доходів, що не враховуються при визначенні між бюджетних трансфертів.

Таким чином, основою збереження і посилення позитивних тенденцій, що намітилися в економіці України, служать фінансові ресурси, ефективність використання яких залежить від раціоналізації міжбюджетних відносин, особливо

в умовах дефіциту коштів.

Взаємодія бюджетів різних рівнів має враховувати вплив ринкових умов господарювання на умови їх формування, а також сприяти позитивному розвитку соціально-економічної ситуації в регіонах. Удосконалення між бюджетних відносин неможливе без передачі основних функцій бюджетно-фінансового управління на нижчі рівні, що дасть змогу не тільки контролювати виконання місцевих бюджетів, а й брати безпосередню участь у їх прогнозуванні та плануванні, і в організації бюджетного процесу на місцях [3, с.88]. Це дасть змогу формувати державний бюджет за принципом “знизу-вгору” і забезпечить ефективне використання бюджетних коштів в умовах дефіциту фінансових ресурсів шляхом формування пріоритетних напрямків витрат коштів на місцях.

Література:

1. Бюджетный кодекс Украины // Урядовий кур'єр. – 2001. – №133.
2. Кириленко О.П. Местные бюджеты Украины. – К.: НИОС, 2000. – С. 384.
3. Новікова. Удосконалення взаємодії бюджетів різних рівнів // Фінанси України. – 2002. – № 10. – С. 86-88.
4. Суховірська. Фінансові ресурси місцевих органів влади // Фінанси України. – 2002. – №11. – С. 64-67.
5. Фролов Е.А., Рабынина Ю.Б. Местные бюджеты Украины. – Х.: Изд-во ХАИ, 2002. – С. 58.

Д.В. БОРИСОВСКИЙ

ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В УКРАИНЕ

Проблема налоговой дисциплины имеет решающее значение для стабилизации финансовой системы государства. За весь период существования независимой Украины ни разу не был выполнен бюджет в его доходной части. Главным фактором снижения поступлений в бюджет стало уклонение от уплаты налогов. Согласно подсчетам, ежегодные потери бюджетных средств составляют 12 – 15 млрд грн.

На этапе развития рыночных отношений совершенствование закона представляет собой непрерывный процесс, с постоянным внесением поправок, уточнений и изменений [2, с.69].

Одним из самых важных является вопрос об изменении ставок существующих налогов. Уровень налогов, в связи с особенностями нашей национальной экономики – разделением на официальный и теневой сектор - не является решающим фактором увеличения поступлений в доходную часть бюджета.

Путь снижения налогов, хотя и является чрезвычайно привлекательным, неоднозначен по своим последствиям: в условиях переходной экономики – это ограниченный метод кратковременного воздействия, который к тому же будет

опробован без наличия единой методики, отработанного аналитического аппарата для определений необходимых масштабов и нагрузок налоговых обязательств [2, с. 18].

Начало проведению реформы было положено рассмотрением законопроектов о налоговой и пенсионной реформах (так называемый первый этап). Так, была предложена новая “подходная” шкала. Рассматривался проект, при котором при увеличении доходов граждане не почувствуют роста налогового давления, т.е. такая шкала подоходного налога, при которой большинство населения будет платить 13-15% налога.

Итогом работы правительства на сегодняшний момент можно считать его шаги к изменению налогового законодательства, результатом является разработка четырех законопроектов, предложенных Кабмином: о налогообложении прибыли предприятий, НДС, акцизах и о подоходном налоге. Далее приведены основные изменения, предложенные к рассмотрению.

В Законе Украины “О НДС” решался один из основных вопросов, связанных с НДС, – его чувствительность к экспорту. Если продукция идет на экспорт, НДС подлежит возмещению. Если доля экспорта сильно увеличивается, государство начинает терять: возмещение НДС превышает доходы, полученные от этого налога. У ГНАУ ежемесячно возникает отрицательно сальдо по НДС в 1 млрд грн (по данным на 11 декабря 2001 г.). Следовательно, недостающее сальдо взимается с мелких налогоплательщиков и экспортеров, которым НДС хронически не возмещается. На момент обсуждения сумма возмещенного НДС составляла 1,9 млрд грн (официально признанный налоговый долг); сумма заявленного к возмещению – 5,7 млрд грн; общая сумма налоговой задолженности, списанной по Закону Украины “О порядке погашения...” – более 14 млрд грн. Новым Законом внедряется проведение автоматического возмещения НДС только “крупным и надежным партнерам”. Для остальных вводится жесткая система возмещения НДС, т.е. своеобразное разделение экспортеров.

В Законе Украины “О налогообложении прибыли” – запрещение начисления амортизации на неработающие основные фонды предприятий, что увеличит налогооблагаемую прибыль.

В “акцизном” законопроекте – предложение введения марок нового образца, содержащих информацию о емкости товаров, что несомненно приведет к подорожанию самих марок; введению различия на акцизах по типу содержимого (вино, коньяк, водка) для увеличения на рынке легального продукта.

Оставался открытым до последнего времени вопрос о введении единого социального налога (ЕСН). К рассмотрению был предложен проект Закона “О едином социальном налоге”, в котором предлагается новая регрессивная шкала, заметно снижающая нагрузку на ФОТ. Единая ставка распределяется по четырем социальным фондам. Налог должен платиться на специальный счет с дальнейшим его распределением Казначейством, что сильно затруднит отчетность по данному налогу.

Анализ сложившейся в результате проведения налоговой реформы ситуации говорит о наличии большого количества нерешенных проблем в обществе. На данном этапе реформирования налоговой системы на фоне решения существующих, возникают проблемы, связанные с внедрением изменений

налогового законодавства. Очевидно, що прийняття концептуально нових правил налогообложения будет сопровождаться периодом “привыкания” как налогоплательщиков, так и государственных органов к новым правилам. Поэтому необходимо принятие законов, которые позволили бы стимулировать и развивать предпринимательскую деятельность. Примером могут служить законопроекты, предлагающие введение пятилетнего моратория на изменения в законах. Отдельно следует решать вопросы о роли ГНАУ и объемах их полномочий, а также необходимости столь жесткого и масштабного ее вмешательства в деятельность субъектов хозяйствования.

Разрешение всех этих проблем позволит стабилизировать ситуацию в налоговой сфере, придаст плательщикам налогов уверенности в объективности и непредвзятости действующей системы.

Литература:

1. Закон Украины “О порядке погашения обязательств плательщиков налогов перед бюджетами и государственными целевыми фондами” от 21.12.2-00 №2181 // “Налоги и бухгалтер (спецвыпуск)”. – 2002. – №3.

2. *Алешин В.Б.* Налоговый кодекс должен учитывать реалии экономической ситуации в Украине // Экономика предприятия. – 2000. – №2. – С.68-72.

3. *Вишневецкий В., Липницкий Д.* Оценка возможностей снижения налогового бремени в переходной экономике // Вопросы экономики. – 2000. – №2. – С.107-116.

4. *Мельник П.* Некоторые противоречия в развитии налоговых систем и пути их преодоления // Экономика Украины. – 2001. – №7. – С. 16-22.

5. *Попов В.* Сильные институты важнее скорости реформ // Вопросы экономики. – 1998. – №8. – С.59.

К.М. БУТКО

ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ПРОЦЕСАХ ХХ СТ.

Ефективність державного управління – це не суто управлінська чи технологічна проблема, а проблема, що має історичний підтекст. Тобто неефективне державне керування є наслідком того суспільного устрою, який не здатний включити в активні соціальні механізми більшість громадян.

Зрозуміти сутність суспільного ладу важливо, тому що це означає зрозуміти зміст, розміщення і взаємодію суспільних сил у країні, співвідношення їхніх інтересів, сутність соціальних протиріч та завдань, що впливають з цього розуміння. Саме суспільний лад обумовлює завдання, що стоять як перед суспільством у цілому (з метою його виживання і стійкого, стабільного розвитку), так і перед окремими суспільними політичними силами, здатними вирішувати ці задачі. У сучасній найці найбільш поширені два домінуючих способи визначення змісту суспільного ладу, у

витоків яких стоять, з одного боку, К. Маркс, з іншого – А. Токвиль.

Перший спосіб: бачити зміст, сутність, кореневу систему суспільного ладу – в економіці, у відносинах власності. У цьому випадку основними “ідеальними типами” суспільного ладу виступають: суспільство приватної власності – “капіталізм” і суспільство суспільної власності – “соціалізм” (з можливими варіаціями між цими двома основними полюсами). Розходження форм політичної влади, особливостей політичних режимів у цій системі теоретичних координат – малозначимі. На такій точці зору стояла офіційна суспільна наука часів “реального соціалізму”.

Інший спосіб: бачити основу, сутність суспільного ладу у політиці, політичній системі, режимі влади. Виходити з “верховенства політики”, як призиває Раймон Арон. І тут також є свої два “ідеальних типи”: “демократія” та “тоталітаризм”. У цій системі теоретичних координат другорядними і малозначними для розуміння, сутності суспільного ладу виступають відносини власності [4, с. 7]

Реальний зміст, справжнє обличчя суспільного ладу визначається комбінацією цих двох факторів (економіки і політики, типу власності і типу влади). Причому мова йде про фактори, що не знаходяться в стані односторонньої детермінації по відношенню один до одного. Вони (і їхнє конкретне співвідношення) визначаються іншими, більш суттєвими обставинами. В основі їхньої взаємодії лежить певне “третє загальне” – те, що, можливо, може бути позначене як “культура”. Зазначені фактори, взаємодіючи один з одним (у різні епохи по-різному) і визначають, у першу чергу, специфічне обличчя суспільного ладу, характер соціальних спільнот і тип їхньої взаємодії [5, с.81]. У цьому зв'язку потрібно проаналізувати етапи становлення суспільного ладу в нашій країні і тоді перед нами відкриється сутність, специфіка того, що заважає підвищенню ефективності державного керування:

1. Початок ХХ ст. ознаменував падіння царського режиму на теренах Російської імперії. За обраними критеріями царська Росія була державою приватної власності та монархії.

2. У 20-ті рр. почав складатися новий суспільний лад, випробовувалися ті чи інші його варіанти: воєнний комунізм, неп, державний капіталізм (у його своєрідному трактуванні – коли держава “пролетарська”, а в економіці “дозволяється” приватна власність, елементи ринку і капіталізму), змішана багатоукладна економічна система тощо. До кінця 20-х рр. історичний вибір був зроблений на користь тоталітаризму.

3. У 1930 – 1953 рр. домінувала, з економічного погляду – система державно-номенклатурної власності, і з погляду політичного – система тоталітаризму.

4. У 1953 – 1985 рр. відбувалися економічні переміщення в рамках номенклатурного ринку. У цій системі відбувається обмін привілеями і благами й номенклатурна посада прирівнюється до певної кількості послуг. Економічні зміни спричиняла й зміни політичні: тоталітаризм зм'якшувався, перетворювався в “авторитаризм”.

5. У середині 80-х рр. склалися дві “реформаторські” тенденції, що тоді ще не відокремлювалися друг від друга і разом підтримували горбачовське керівництво. Це – плин “номенклатурного реформаторства” і рух реформаторства народного,

демократичного. Зовні, у загальному вигляді, їхні вимоги збігалися: зміна економічних відносин, форм власності, що визначалося як роздержавлення власності, приватизація, ринок; і трансформація політичних відносин від тоталітаризму (і авторитаризму) до демократії.

6. Кінець 80-х – початок 90-х років. Тут стався істотний, концептуальний прорахунок радянських керманічей, коли більшість населення перетворилося в соціальних аутсайдерів, що й призвело до розпаду СРСР та встановлення на його теренах низки незалежних держав. Реформи були необхідні, але принципи, що декларувалися командою М. Горбачова, не збіглися з реальністю. Є. Гайдар так охарактеризував свої реформи: “перехід від бюрократичного до відкритого ринку ... від прихованої, номенклатурної до відкритої, демократичної, приватизації ... від державно-монополістичного капіталізму до відкритого капіталізму” [2, с. 23]. І в результаті ми перейшли від “номенклатурного” до “напівдемократичного капіталізму”.

7. Середина-кінець 90-х рр. в історичному плані є епохою початку розбудови незалежної самостійної України. Було задекларовано перехід до демократичного державного устрою з ринковою економікою. Почалися процеси роздержавлення та приватизації. Однак керівництво незалежної України, виховане колишньою номенклатурною системою, не змогло провести ефективних ринкових перетворень. Реформа державного устрою була недостатньо продумана і не враховувала специфіки країни. Вийшов варіант, коли приватизація не тільки не була формою подолання “номенклатурного капіталізму”, а, навпаки, стала способом його закріплення і зміцнення. Вона закріпила вже не просто де-факто (як це було колись), але і де-юре величезні масиви власності в руках номенклатури і здійснила відчуження абсолютної більшості населення від власності. Однією з причин неефективності державного керування на сучасному етапі стала відсутність свідомої участі великої маси людей в економічній, політичній, соціальній діяльності, що проектується на всю суспільну дійсність.

У сучасних наукових дослідженнях ефективність державного управління розглядається як результат складної взаємодії різних факторів, серед яких домінуюче положення займають людський та соціальний фактори. З такого погляду ефективність влади повинна оцінюватися за ступенем захищеності збалансованих інтересів суспільства і держави: “Роботу держапарату можна визнати дійсно ефективною лише в тому випадку, якщо він успішно вирішує проблему оптимального захисту інтересів держави й оптимального захисту інтересів населення, соціальних груп і кожної людини. У цього двосидного завдання – найважливіша риса поняття ефективності державного апарату” [6 с.84].

Таким чином, можна спробувати виділити наступні критерії ефективності державного управління:

– ступінь відповідності напрямків, змісту і результатів діяльності управлінських структур і працівників тим її параметрам, що визначені функціями і статусом управлінського працівника;

– законність рішень і дій відповідних управлінських структур і працівників, тому що дотримання правових і інших установлених норм є елементарною

передумовою ефективності керування;

– реальність впливу управлінської діяльності на стан і розвиток управлінських об'єктів, оскільки будь-які управлінські рішення і дії втрачають будь-який зміст, якщо вони не спрямовані на управлінські об'єкти і, за кінцевим рахунком, не забезпечать їх реального функціонування і розвитку;

– глибина врахування в управлінських рішеннях і діях корінних і комплексних потреб, інтересів і цілей людей;

– характер і обсяг взаємозв'язків із державних органів з суспільними групами, широким колом людей, демократизм діяльності, що при будь-яких витратах завжди підвищує її обґрунтованість і результативність;

– авторитетність рішень і дій управлінських структур і працівників;

– правдивість і доцільність управлінської інформації, видаваної управлінськими структурами і працівниками.

Механізмами підвищення ефективності державного керування є:

1. Помірна децентралізація та регіоналізація.
2. Використання інформаційної складової державного керування.
3. Поліпшення якості державних послуг і механізму їхнього розподілу.
4. Необхідність включення мас в активну життєдіяльність.
5. Реформування державної служби і розвиток людських ресурсів.

Література:

1. *Атаманчук Г.В.* Управление – социальная ценность и эффективность. – М., 1995.
2. *Гайдар Е.* Государство и эволюция. – М.: Мысль, 1999.
3. Государственное и муниципальное управление / Под ред. А.Я Пономарева. – СПб., 1997.
4. Государственное управление и государственная служба за рубежом / Под ред. В.В. Чубинского. – СПб., 1998.
5. *Питерс Т., Уотермен Р.* В поисках эффективного управления: Пер. с англ. – М., 1986.
6. Эффективность государственного управления / Под ред. С.А Батчикова, С.Ю Глазьева: Пер. с англ. – М., 1998.

О.В. ГЛОБИНА

ЗАКУПІВЛЯ ТОВАРІВ, РОБІТ І ПОСЛУГ ЗА ДЕРЖАВНІ КОШТИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Важливим кроком вступу України до Європейського Союзу є впровадження жорсткого контролю за використанням державних коштів, який відповідав би принципам і нормам фінансового контролю в країнах ЄС. Це одна із стратегій макроекономічної політики, зазначеної у виступі Президента України Л.Д.Кучми

на першій сесії Верховної Ради України 18 червня 2002 р. [2].

Зважаючи на провідну роль центральних органів влади у проведенні економічних перетворень, створенні необхідних умов торговельно-економічних відносин, зокрема, у сфері лібералізації торговельного режиму, мінімізації довільних бюрократичних обмежень торгівлі, необхідно ширше використовувати потенціал державного управління на регіональному рівні у поглибленні внутрішнього реформування [3].

В економічній та соціальній політиці великої ваги повинно набувати стимулювання розвитку малого підприємництва, створення сприятливого середовища для підприємницької діяльності. Для цього необхідно мінімізувати адміністративні бар'єри при започаткуванні бізнесу, забезпечити стабільні нормативно-правові умови утвердження ефективної системи захисту та страхування малого підприємництва, упорядкування механізмів обліку та звітності, інвестування, кредитного обслуговування, зменшити податковий тиск на підприємств і забезпечити для них прозорі "правила гри", і найголовніше – малим підприємствам брати участь у поставці товарів, робіт і послуг для державних потреб та запровадити надійні механізми забезпечення виконання контрактних зобов'язань [2].

В Україні вже зроблені перші кроки в організації закупівель за державні кошти. Це один із найперспективніших шляхів реалізації концепції раціонального та ефективного використання бюджетних коштів – впровадження у сферу закупівель товарів, робіт і послуг для державних потреб єдиної структурованої системи, заснованої на засадах конкуренції, прозорості, недискримінації та децентралізації.

Одним з найбільш ефективних способів усебічного контролю використання державних коштів в усьому світі визнавалися тендерні (конкурсні) торги.

Так, 22 лютого 2000 р. в Україні був прийнятий, а з 17 липня цього ж року вступив у дію Закон України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" [1]. На виконання даного Закону України була прийнята Постанова Кабінету Міністрів України "Про організаційні заходи щодо функціонування системи державних закупівель" від 27.09.2000 р. №1469.

Основною метою цих документів є створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель, забезпечення прозорості процедур закупівель та досягнення оптимального і раціонального використання державних коштів.

Закон України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" встановлює загальні правові та економічні засади здійснення процедур закупівель товарів, робіт і послуг за рахунок державних коштів.

Прийняття цього Закону є надзвичайно важливим кроком до організації цивілізованих взаємовідносин органів влади та приватного сектора економіки, де сторони виступають як рівні партнери, тобто з позицій цивільного законодавства, а не податкового, де держава застосовує примусові процедури.

Зараз рівень застосування тендерних процедур при закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти – це один з показників цивілізованості держави.

Сфера державних закупівель в Україні ще дуже молода. При її впровадженні на

практиці виникає багато проблем та питань.

Перш за все це проблеми, пов'язані:

– із закупівлею товарів, які мають широкий асортимент (продукти харчування, медикаменти);

– закупівлею комунальних, поштових, транспортних послуг, послуг зв'язку;

– закупівлею товарів, робіт і послуг на малі суми;

– закупівлею медикаментів для пільгової категорії населення;

– закупівлею товарів, робіт і послуг у фізичної особи;

– закупівлею неоднорідних товарів, робіт і послуг в межах одного коду економічної класифікації видатків (КЕКВ);

– визначенням Головного розпорядника державних коштів;

– формуванням тендерних комітетів;

– строками подання оголошень та проведенням торгів;

– закупівлею товарів, робіт і послуг на початку нового фінансового року.

Це далеко не весь перелік питань, які необхідно вирішувати.

На наш погляд, дві основні проблеми, які існують на місцевому рівні при здійсненні закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти – це законодавча і політична. І вирішення цих проблем передбачає внесення змін в нормативно-законодавчу базу у сфері державних закупівель, а також своєчасне прийняття державного бюджету; своєчасне планування та проведення закупівель.

Не менш важливим питанням є розробка місцевих моделей соціального партнерства за участі неурядових організацій. Суть питання полягає в усвідомленні того, що кожна територіальна громада має можливість розробляти власну модель з урахуванням власних специфічних проблем, пріоритетів і ресурсів, і така програма має реальний зміст тільки за умови її пристосування і гнучкого виконання на місцевому рівні. Програма має на меті розв'язання соціальних проблем, визначених як пріоритетні в законах України чи інших актах законодавства, залучення додаткових ресурсів або споживачів соціальних послуг, а також підвищення довіри до міської влади [2].

У вирішенні існуючих проблем у сфері державних закупівель повинні брати участь органи місцевого самоврядування, регіональні органи державної влади, органи державної влади, приватний сектор. Тільки при їх правильній взаємодії можуть бути досягненні ті цілі, які були закладені при прийнятті Закону [1].

Література:

1. Закон України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” від 22.02.2000 р. № 1490-III.

2. Виступ Президента України Л.Д.Кучми на першій сесії Верховної Ради України 18 червня 2002 р. “Європейський вибір”.

3. Винников О. Соціальне партнерство територіальних громад та неурядових організацій: закупівлі послуг за державні кошти // www.tenders.ukrbsz.net.

4. Історія виникнення тендерів в Україні // www.tenders.ukrbsz.net.

5. Шаров Ю. Регіональний вимір державного управління в умовах інтеграції України в ЄС // Вісник УАДУ. – 2002.

*И.В. ГУСАК,
М.Г. ОКЛАДНАЯ,
Л.В. ПЕРЕВАЛОВА*

СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ ГРАЖДАН НА ЗДРАВООХРАНЕНИЕ

Конституция Украины (ст.49) закрепила право граждан на охрану здоровья, медицинскую помощь и медицинское страхование [1]. В 1992 г. Верховная Рада Украины приняла Закон Украины “Основы законодательства Украины об охране здоровья” [2]. Всего же Верховной Радой Украины за годы независимости страны принято свыше 100 законов в развитие Основ и положений Конституции.

Сфера охраны здоровья охватывает огромный комплекс общественных отношений – медицинских, финансовых, управленческих, организационных, которые регулируются различными отраслями законодательства – конституционным, административным, трудовым, хозяйственным, уголовным и т.д. Основными являются медицинские отношения, цель которых оказание медицинской помощи.

Центральным субъектом этих отношений является врач, обладающий сложным правовым статусом. Прежде всего, это профессиональные права и обязанности медицинского работника: оказание первой неотложной медицинской помощи, лечение острых заболеваний, врачебная тайна. Врач по отношению к больному – это представитель определенного медицинского учреждения, выполняющий свои служебные обязанности. Отношения между врачом и медицинским учреждением в лице зав.отделения, главврача – это отношения между наемным работником и работодателем.

Пациент обращается в лечебное учреждение за оказанием необходимой медицинской помощи. Он имеет право выбора и врача, и лечебного заведения. Врач обязан квалифицированно обследовать пациента и назначить лечение. Пациент обязан выполнять назначения врача. Право врача отказаться от лечения больного, не выполняющего своих обязанностей, но и право больного требовать замены врача и оказания ему своевременной медицинской помощи в полном объеме.

Эти отношения являются крайне сложными и противоречивыми, их участники должны знать какими правами они обладают, нарушение каких обязанностей приведет к наступлению ответственности. Практика показывает, что такими знаниями они, как правило, не обладают.

Правовое обучение населения, в организацию которого должны включиться государственные органы, средства массовой информации, общественные объединения, учебные и медицинские заведения, должно стать одним из направлений реформирования здравоохранения.

Деловая квалификация медицинских работников, четкое выполнение ими своих обязанностей предполагают знание основных положений действующего законодательства. Поэтому повышение уровня правовых знаний медицинского персонала, должностных лиц является особенно важным. Сегодня уже делаются определенные шаги в этом направлении. В некоторых медицинских учебных заведениях вводится учебный курс по медицинскому праву.

Знання медичного права необхідно і юристам. В практиці виникає багато спорів, порушень прав як пацієнтів, так і медичних працівників. Введення медичного страхування збільшить кількість спорних питань, в розв'язанні яких повинні брати участь і медики, і юристи. В Одеській національній юридичній академії вже розроблено навчальний курс "Медичне право" [4], вийшов збірник нормативно-правових актів "Медичне право України". Але це тільки перші кроки. Необхідно створювати спеціальні кафедри, факультети, які будуть готувати юристів для системи охорони здоров'я. Це повинні бути спеціалісти, знаючі юриспруденцію, основи медицини. Може бути, варто розглянути проблему підготовки таких спеціалістів не на базі середнього спеціального освіти або магістратури. Ця проблема потребує свого всебічного обговорення і розв'язання, з участю медичних працівників, юристів, економістів, широкого суспільства.

Одним з головних недоліків нашої правової системи в цій області є недосконалість законодавства, його розривність. Спеціальні медичні кодекси, детально регламентуючі права громадян на охорону здоров'я, медичну допомогу і медичне страхування, діють в багатьох країнах. Створення такого Медичного Кодексу в Україні вирішило б багато питань.

Складившись ситуація в системі охорони здоров'я потребує свого розв'язання. Розглянуті проблеми – це тільки частина комплексної програми реформування охорони здоров'я України.

Література:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 г. – Х.: Рубикон, 1996.
2. Закон України "Основи законодавства об охороні здоров'я" від 19.11.1992 г. № 2801 – XII.
3. Концепція розвитку охорони здоров'я населення України Указом Президента України від 7 грудня 2000 року № 1313/2000.
4. Медичне право України: Збірник нормативно-правових актів. – К.: Ін Юре, 2001. – 412 с.
5. Сташис В.В., Бажанов М.И. Личность под охраной закона. – Симферополь: Таврида, 1996.

Т.П. ЄФІМЕНКО,
Б.О. ВОЛОС

ІНСТИТУТ СІМЕЙНОЇ МЕДИЦИНИ ЯК СКЛАДОВА РЕФОРМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Конституція України, основи законодавства України про охорону здоров'я, низка Указів Президента України та постанов Кабінету Міністрів підтверджують

відповідальність держави за стан здоров'я населення, передбачають формування відповідної державної політики у сфері охорони здоров'я та механізмів її реалізації [1-5].

Концепцією розвитку охорони здоров'я населення України передбачено комплекс заходів, спрямованих на реалізацію конституційних прав громадян на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування [3]. Одним із напрямків реформи національної системи охорони здоров'я є реорганізація первинної медико-санітарної допомоги (ПМСД) на засадах сімейної медицини, оскільки вказана модель медицини первинного контакту, будучи максимально наближеною до населення та економічною доцільною, є основним чинником, спроможним забезпечити високий рівень індивідуального та громадського здоров'я [6; 7].

Незважаючи на наявність нормативно-правових актів, що регламентують реформування ПМСД, забезпеченість сімейними лікарями в Україні залишається вкрай низькою, механізми впровадження інституту сімейної медицини потребують доопрацювання, особливо на рівні регіонів.

Так, у Харківській області на виконання Постанови Кабінету Міністрів України від 20.06.2000 р. №989 "Про комплексні заходи щодо впровадження сімейної медицини в систему охорони здоров'я" та відповідного розпорядження голови облдержадміністрації (ОДА) від 11.08.2000 р. Управлінням охорони здоров'я ОДА було розроблено план поетапної реорганізації ПМСД на засадах сімейної медицини на 2001-2005 рр.

Для комплексного розв'язання проблеми управліннями, вченими-медиками було визначено обсяги спеціалізованої медичної допомоги, що може бути передана у відання сімейного лікаря, перелік мінімально необхідного для цього медичного обладнання, науково обгрунтовано особливості організації роботи різних моделей надання медико-санітарної допомоги.

В Харківській медичній академії післядипломної освіти на основі розпорядження голови ОДА створено перший в Україні факультет сімейної медицини, що дозволило організувати масову підготовку сімейних лікарів з терапевтів і педіатрів.

Враховуючи важливість упровадження сімейної медицини на селі, де питання доступності медичної допомоги є особливо гострим, у 2001 р. було розроблено і затверджено рішенням сесії обласної ради програму удосконалення медичної допомоги на засадах сімейної медицини жителям сільської місцевості на 2001-2003 рр.

До реалізації програми активно залучалось населення, органи місцевого самоврядування та державної влади, застосовувались заходи міжсекторіальної взаємодії. Лише для проведення ремонтних робіт в амбулаторіях сімейної медицини протягом двох років було використано майже 2 млн грн, у тому числі понад 1,5 млн – залучених позабюджетних коштів. Усі амбулаторії перед відкриттям були укомплектовані підготовленим персоналом, за рахунок централізованих коштів забезпечені автомобілями "Таврія", повністю оснащені медичним обладнанням згідно з затвердженим переліком за рахунок коштів обласного бюджету на суму майже 3 млн грн.

У Балаклійському та Куп'янському районах відкрито перші в області відділення

сімейної медицини в центральних районних лікарнях на 18 та 8 дільниць відповідно.

Станом на 01.01.2003р. в 198 лікувально-профілактичних закладах області працює 223 сімейних лікарів. 32,9% міського населення та 47,3% жителів сільських з районів області отримують медичну допомогу у сімейного лікаря.

Результати моніторингу підтверджують значну медичну та економічну ефективність впровадження сімейної медицини.

Фінансовий аналіз засвідчує, що деяке збільшення витрат на утримання амбулаторій сімейного лікаря в порівнянні з ФАПами в декілька разів перебивається економією коштів за рахунок зменшення потреби в консультаціях "вузьких спеціалістів", госпіталізації населення та кількості виїздів бригад швидкої допомоги. Окрім того, в умовах впровадження моделі сімейної медицини відмічається значне підвищення якості медичної допомоги та наближення її до населення.

Про зростання якості профілактичної допомоги свідчить майже вдвічі менший відсоток деструктивних форм туберкульозу, що виявляються на дільницях сімейної медицини (28,3% проти 45,2% в середньому по районах і 46,9% – серед сільського населення).

Робота з реформування ПМСД проводиться в контексті загального впорядкування мережі та потужності закладів охорони здоров'я, скорочення кількості стаціонарних лікарняних ліжок та одночасного розвитку позалікарняних, стаціонарозамінюючих форм медичної допомоги населенню.

За останні п'ять років в області скорочено 13,7 тис. лікарняних ліжок (на 32,8%), що дозволило зменшити бюджетне навантаження, довести показник забезпеченості лікарняними ліжками до 82,7 на 10 тис. населення (при середньому по Україні – 85,9). Одночас за цей період уведено 2,3 тис. ліжок в денних стаціонарах при амбулаторно-поліклінічних закладах (7,8 на 10 тис. населення).

У 2002-2005 рр. передбачається скоротити ще 1,2 тис. лікарняних ліжок в міських, районних та дільничних лікарнях і, таким чином, довести показник забезпеченості лікарняними ліжками до 78,5 на 10 тис. населення, що відповідає рекомендаціям МОЗ України (80,0 на 10 тис. населення). При цьому планується ввести 1,4 тис. ліжок денного перебування (в тому числі 260 ліжок денних стаціонарів в амбулаторіях сімейної медицини), що дозволить досягти середньоукраїнського показника – 12,7 на 10 тис. населення.

При трансформації найбільш віддалених від райцентрів дільничних лікарень в амбулаторії сімейної медицини, скороченні та переведенні в режим денного перебування їх ліжкового фонду, передбачається відкрити на базі їх 25 пунктів невідкладної медичної допомоги з санітарним транспортом та відповідним медичним обладнанням.

Для більш активної роботи з реформування ПМСД в регіоні найближчим часом необхідно вирішити питання підготовки середнього медичного персоналу на дільницях сімейної медицини, делегувати медикам середньої ланки частину лікарських повноважень, оптимізувати оплату праці фахівців сімейної медицини, поставивши її у пряму залежність від якості та об'ємів виконуваної роботи.

Таким чином, досвід реорганізації ПМСД свідчить, що впровадження інституту

сімейної медицини в регіоні сприяє ефективному використанню ресурсів охорони здоров'я, підвищенню якості і доступності медичної допомоги та покращанню здоров'я населення, а успіх подальших перетворень, як на рівні територій, так і в національному масштабі, знаходиться у площині міжсекторальної взаємодії та налагодження партнерських відносин між усіма, хто може бути причетним до реалізації охороноздоровчої політики.

Література:

1. Конституція України: Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – №30.
2. Основи законодавства України про охорону здоров'я // ВВР України. – 1993. – №4. – С.20.
3. Указ Президента України від 07.12.2000 р. “Концепція розвитку охорони здоров'я населення України” // Офіційний вісник України. – 2000. – №49.
4. Указ Президента України від 03.01.2002 р. “Про комплексні заходи щодо поліпшення медичного обслуговування сільського населення на 2002-2005 рр.” // Офіційний вісник України. – 2002. – №2.
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 20.06.2000 р. № 989 “Про комплексні заходи щодо впровадження сімейної медицини в систему охорони здоров'я” // Медицинский вестник Украины. – 2000. – № 25. – С.3.
6. Коваленко В.М., Криштопа Б.П., Корнацький В.М. Проблема здоров'я та оптимізації медичної допомоги населенню України. – К., 2002. – 202 с.
7. Концепція реформування первинної медико-санітарної допомоги / В.М. Пономаренко, В.І. Ціборовський та ін. // Вісник соціальної гігієни та організація охорони здоров'я. – 1999. – №1. – С.67-72.

Ж.В. ЗАВАЛЬНА

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ АВТОРСЬКИХ ПРАВ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Сфера авторського права останнім часом привертає до себе все більшу увагу як науковців, так і практиків. І це не випадково, оскільки порушення авторського права на території України набули вражаючого масштабу. Ця проблема вимагає від держави негайного вирішення. Державне управління, яке здійснюється центральними і місцевими органами влади в сфері авторського права, потребує вдосконалення правового регулювання та підвищення ефективності правозастосування.

Ст. 54 Конституції України гарантовано захист інтелектуальної власності громадян, їхніх авторських прав [1]. Безпосередню реалізацію дана гарантія набуває через діяльність державних органів.

Спробуємо визначити деякі тенденції становлення та розвитку методів реалізації

правової охорони та захисту авторського права органами управління

Функції управління в даній сфері здійснює Держдепартамент з інтелектуальної власності Міністерства освіти і науки України. Повноваження, вказані в нормативних актах, мають адміністративний характер, але спостерігається тенденція щодо розширення методів управління, тобто застосовуються не тільки адміністративно-правові методи, такі як контроль, нагляд тощо, але й цивільний метод – у частині укладення договорів на представництво авторів перед третіми особами.

У Положенні “Про Державний комітет України з питань науки та інтелектуальної власності” [2] встановлюється таке його повноваження, як укладання в межах повноважень, наданих йому правовласниками, угоди або здійснення посередництва під час укладання угод про передачу прав на використання в Україні та за її межами творів власників авторського права та суміжних прав. Тим самим фіксується застосування цивільно-правового методу регулювання правовідносин, свобода укладання договору та диспозитивність. Звідси випливає, що в даному випадку відносини, що виникають між установою і автором, набувають ще однієї ознаки методу цивільного права рівність сторін. Висловлено думку, що укладання угод на представництво і на захист прав автора – це угоди на надання адміністративних послуг. Але, на нашу думку, в даному випадку виникають цивільні правовідносини щодо представництва автора перед третіми особами й інститут представництва є явищем цивільного права.

Удосконалення також потребує система управління авторськими правами. Хоча в Указі Президента України “Про заходи щодо охорони інтелектуальної власності в Україні” [3] вказано на вирішення питання щодо створення протягом 2001-2002 рр. регіональних відділень Державного департаменту інтелектуальної власності, дане положення в більшості областей України не виконується.

Література:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Юринком Інтер, 1996.
2. Положення “Про Державний комітет України з питань науки та інтелектуальної власності”. Затверджено Указом Президента України від 13.08.1999 р. № 987/99.
3. Указ Президента України “Про заходи щодо охорони інтелектуальної власності в Україні” від 27.04.2001 р. № 285/2001.

О.І. ІВАНОВ

ІНВЕСТИЦІЇ В СТРАТЕГІЧНОМУ ПЛАНУВАННІ РОЗВИТКУ ПІДПРИЄМНИЦТВА

Малі та середні підприємства (МСП) є життєво важливими для ринкової економіки всіх країн. Наприклад, МСП забезпечують більше половини сукупної

зайнятості в країнах Європейського Союзу і в Сполучених Штатах [2]. Вони домінують у кількох секторах і забезпечують понад 80% зайнятості в оптовій і роздрібній торгівлі, готельному та ресторанному бізнесі, будівництві, операціях з нерухомістю, фінансових та науково-технічних послугах. МСП також забезпечують більше половини сукупної зайнятості в Україні, і уряд надає їм все більше пріоритетності. Оцінка ролі малих та середніх підприємств в ринковій економіці Харківської області, з огляду на вказані причини, має визначити:

- поточний стан і внесок МСП в економіку Харківської області;
- бізнесовий клімат і його взаємозв'язок з розвитком МСП;
- ті напрямки подальшого реформування інвестиційної діяльності, які матимуть найбільш ефективний вплив на розвиток МСП у Харкові та їх внески в місцеву економіку.

Майже половина досліджених фірм, за оцінкою Management Systems (MSI) та Міжнародної фінансової корпорації (МФК), здійснили капіталовкладення протягом попереднього року. Одна п'ята інвестувала (купила чи провела ремонт) власний бізнес. Жодна з фірм не вклала інвестицій у землю. Середня капітальна інвестиція склала 28 % від обороту. Нерозподілений дохід є основним джерелом оборотного капіталу. Іноземні та вітчизняні інвестиції не відігравали суттєвої ролі в інвестиціях фірм [3].

Кредити забезпечують значні кошти для поточної діяльності та інвестицій: у середньому 12% стартового капіталу і 14% капітальних інвестицій, проте ці показники є набагато нижчими потенціалу підприємств. Клімат для інвестування в Харківській області є несприятливим і характеризується обтяжливими умовами отримання кредиту, а також відсутністю законодавчої бази мікрокредитування. У січні 2000 р. в області було впроваджено спеціальний режим інвестування у пріоритетні галузі економіки, але він спрямований на великі інвестиційні проекти, в яких МСП майже не приймали участь. (Закон України "Про особливі умови інвестування на території Харкова" від 11.05.2000 р. №1714-III).

Загалом правова система в Україні є складною, нескоординованою і надмірно заплутаною. Вона часто згадується як перешкода здійсненню інвестицій вітчизняними та іноземними фірмами (EIU 2000; Senchuk and Yasoub 2000; Grey and Winson 1999). Проте за деякими показниками правове середовище для МСП у Харківській області швидко поліпшується.

Закон про державну підтримку малих підприємств набув чинності 19.10.2000 р. Він був прийнятий з метою подолання економічної кризи шляхом формування законодавчої бази для підтримки малого бізнесу.

Малі і середні підприємства Харківської області є життєздатними, оскільки вони покладаються на свої власні ресурси. У переважній більшості ці фірми використовують власне обладнання або обладнання своїх працівників, що свідчить про значні особисті інвестиції. Більшість фірм, які не є власниками засобів виробництва, орендують його у приватних осіб або інших компаній. Але існують суттєві перешкоди на шляху розвитку інвестування МСП.

Дослідження свідчать про наявність корупції на всіх рівнях адміністративної системи, яка створює величезну кількість засобів вивискування з огляду на часту

зміну правил, надмірні правила щодо отримання дозволів, надмірні повноваження контрольних органів з проведення перевірок, низький рівень зарплатні державних інспекторів тощо.

Є очевидним, що система оподаткування в Україні серйозно стримує, обмежує і перешкоджає розвитку МСП.

Література:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1998 р. – К.: Юринком Інтер, 1996.

2. Кучма Л. Європейський вибір.: Виступ Президента України Л.Д.Кучми у Верховній Раді України. Послання Президента України до Верховної Ради України. – 2002 р. – К.: Преса України, 2002.

3. Управління статистики Харківської адміністрації: Обласний статичний річний збірник. – Х., 2002.

4. Регіональна програма розвитку малого підприємництва у Харківській області на 2001-2002 рр.

5. Статистичний бюлетень: Мале підприємництво в Харківській області у 2002 р.

6. *Vroman, Waune*. 2001. Employments and Wege Developments in Kharkiv and Eastern Ukraine. – Washington, D.C. Urban Institute.

Д.В. КАРАМИШЕВ,

А.С. НЕМЧЕНКО

СПЕЦИФІКА ФІНАНСУВАННЯ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

Фінансування сфери охорони здоров'я в Україні не є пріоритетним напрямком бюджетних асигнувань, виходячи з відповідної процентної частки у національному бюджеті, у порівнянні з частками та обсягами фінансування цієї галузі в інших країнах.

Незалежно від того, з державного чи місцевих бюджетів надходять кошти до лікувального закладу, процес виділення асигнувань є подібним і полягає у складанні кошторису установи на наступний рік згідно з прийнятим переліком статей видатків [2].

Підставою для виділення коштів лікувальним закладам є сам факт їх існування, а не те, наскільки успішно вони підтримують або поліпшують стан здоров'я громадян. Закономірним наслідком такої системи стимулів є невиправдане затягування строків лікування, госпіталізація хворих без істотної в цьому потреби, а також приписки в поліклініках (реєстрація фіктивних відвідувань). У той час як керівники системи охорони здоров'я в переважній своїй більшості ставлять брак фінансування на перше місце серед причин незадовільного стану галузі, мало хто з них переймається думкою про те, що гроші повинні слідувати за створеною

вартістю, а сама вартість створюється якісними послугами.

Отже, існуюча система постатейного фінансування не дозволяє прив'язати фінансові потоки до якості і кількості наданих послуг, а така прив'язка є необхідним елементом сучасних підходів до ефективного управління системою надання послуг з охорони здоров'я.

Найбільш важливим, терміновим та на сьогодні майже єдиним виходом із ситуації, що склалася, є впровадження страхової системи медичного забезпечення. Пріоритетною сферою реформування системи фінансування охорони здоров'я є перегляд існуючого механізму розподілу ресурсів. Сьогодні вони розподіляються постатейно (в залежності від кількості ліжок у лікарні, відвідувань поліклініки, наявних лікарських ставок і т.ін.), а не залежно від наданих послуг та результатів лікування. Виконання державних зобов'язань у сфері охорони здоров'я для забезпечення соціально гарантованого обсягу медичної допомоги лише за рахунок коштів загального оподаткування стало неможливим. Тому перехід до страхової моделі або так званої "страхової медицини", слід розглядати як деякою мірою вимушений, але дуже необхідний крок [3].

Незалежно від того, бюджетною чи страховою буде система охорони здоров'я в Україні, першочерговим кроком, який необхідно здійснити для забезпечення такого зв'язку, бачиться в розмежуванні функції фінансування і надання медичних послуг. Розпорядники коштів повинні мати оперативну свободу спрямування ресурсів у напрямку тих надавачів, які пропонують найкраще співвідношення ціна-якість [4]. Право ж надавачів отримувати асигнування повинно бути не безумовним (як це має місце в Україні для бюджетних установ), а реалізовуватись через узгодження із фінансуючою стороною обсягів і якості послуг, що надаються лікувально-профілактичним закладом. Наступним важливим кроком, без якого неможлива побудова ефективної системи охорони здоров'я, є розробка і запровадження прозорого механізму визначення пріоритетів і розробка на його основі пакету послуг, що надаються за рахунок громадських коштів.

Таким чином, проблеми і недоліки діючої на сьогодні в Україні системи фінансування сфери охорони здоров'я полягають у наступному:

1. Недостатнє фінансування галузі охорони здоров'я, яке проявляється, крім усього іншого, ще й значними особистими видатками громадян на медичні послуги.

2. Відсутність визначеного законодавством та нормативно-правовими актами переліку послуг, що повинні надаватись громадськими закладами охорони здоров'я безкоштовно при кожному даному рівні фінансування цих закладів.

3. Відсутність зв'язку між фінансуванням громадських закладів охорони здоров'я і кінцевими результатами їх роботи.

4. Неможливість ефективного управління обмеженими ресурсами в умовах існуючої системи постатейного фінансування громадських лікувально-профілактичних закладів.

5. Фінансування лікувально-профілактичних закладів різного рівня з бюджетів різного рівня, що додатково ускладнює координацію надання допомоги.

Література:

1. Гришин В.В., Семенов В.Ю., Поляков И.В. Обязательное медицинское страхование: организация и финансирование. – М., 1995.-162с.
2. Стратегічні напрямки розвитку охорони здоров'я в Україні / В.М. Лехан, Н.М. Лакіза-Сачук, В.М. Войцехівський та ін. – К., 2001. – 174 с.
3. Черненко В.Г., Рудій В.М. Досвід країн Європи у фінансуванні галузі охорони здоров'я. – К., 2002.– 112 с.
4. Шейман И.М. Бюджетно-страховая система здравоохранения. – Кемерово: ИНСЭПЭ, 1992. –123с.

Н.Г. КЛИМЕНКО

СУПЕРЕЧНОСТІ ІННОВАЦІЙНО-ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Як свідчить світовий досвід, країни з перехідними економіками значно швидше долають економічну кризу в разі залучення та ефективного використання іноземних інвестицій.

Довгостроковою стратегічною метою залучення у широких масштабах іноземних інвестицій в українську економіку є створення цивілізованої, соціально орієнтованої ринкової економіки, що передбачає не лише спільне ефективне функціонування різних форм власності, а й інтернаціоналізацію ринку товарів, робочої сили і капіталу.

Для країн з перехідною економікою активізація інвестиційної діяльності пов'язана зі змінами в усій системі господарювання, вирішенням низки гострих внутрішньоекономічних проблем.

Разом з тим трансформаційні процеси, що відбуваються в економіці України, дедалі більшою мірою включають її до загальносвітових процесів глобалізації фінансових потоків.

Досвід останніх років засвідчив низький рівень контрольованості фінансових потоків та диспропорцію в їхній структурі. Іноземні інвестиції, залучені в Україну, не здійснили очікуваного позитивного впливу на економіку. За оцінкою глобального ризику, який включає в себе політичні, макроекономічні, зовнішні та комерційні ризики, спеціалісти оцінюють інвестиційне середовище в Україні як найбільш ризиковане.

Значна кількість перспективних та інноваційно-динамічних українських підприємств перебуває на початкових стадіях формування бізнесу. Отже, вони автоматично потрапляють до зони інтересів ризикового капіталу, носіями якого виступають прями фінансові інвестори.

Головною проблемою національної економіки була і залишається наявність істотного розриву між галузями, орієнтованими переважно на експорт, і галузями, орієнтованими на внутрішній ринок. Відсутність механізму перерозподілу капіталу,

а також процес експорту капіталу за кордон визначається низьким рівнем розвитку фінансового ринку країни. Сумарна капіталізація компаній складає до 20% річного ВВП, а це означає, що власники грошового капіталу мають дуже обмежений вибір інструментів для фінансових вкладень на внутрішньому ринку, не говорячи про зовнішній.

Найважливішою умовою активізації інвестиційної діяльності є створення соціальних передумов підприємницької активності в сфері виробництва. Так, у даний час важливим фактором реалізації наявного виробничого потенціалу стає приведення у відповідність інституціональної та індивідуальної поведінки керівників промислових підприємств. Особливо важливим є масовий перехід на принципово вищий рівень керування фірмами. Мова йде про створення ефективної системи маркетингу; органічне оволодіння стратегічним мисленням і методами керування, розрахованими на перспективу, на постійне відновлення продукції і технологій; стимулювання розвитку ініціативи людей у всіх сферах - під інновацій до організації діяльності.

Однак в стратегічному плані ще не зроблено рішучих кроків щодо прямого стимулювання капітальних інвестицій, і саме цей момент є найбільш слабким місцем в інноваційно-інвестиційній політиці держави. У той же час великий державний борг, знос основного капіталу і консервація деформованої структури економіки й обсягу соціальних зобов'язань держави у свою чергу викликають звуження притоку фінансових ресурсів із внутрішніх джерел, а отже і значну загрозу інфляції.

Виходячи з низького рейтингу інвестиційної привабливості української економіки і враховуючи засоби зменшення підприємницького ризику, доступні для іноземних інвесторів, можна спрогнозувати особливості інвестиційної стратегії нерезидентів на найближчий час.

По-перше, немає підстав очікувати надходження значних зовнішніх інвестиційних ресурсів з приватних джерел. Найшвидше основними інвесторами будуть міжнародні фінансові організації та уряди західних держав під гарантії уряду України.

По-друге, особливістю інвестиційної стратегії іноземних інвесторів буде пріоритет короткотермінової максимізації прибутків. Це означає концентрацію активності насамперед у сфері послуг, торговельно-посередницькій діяльності, а також у харчовій, легкій промисловості та інших схожих за виробничо-економічними характеристиками галузях.

По-третє, іноземні інвестори не зацікавлені фінансувати в Україні високотехнологічне виробництво. Тому потрібно усвідомлювати існування загрози економічної та екологічної небезпеки у розвитку на території України екологічно шкідливих та малотехнологічних виробництв.

По-четверте, участь в інвестиційному процесі відомих фірм найшвидше зводиться до створення стратегічних засад на перспективному ринку і поки що не буде масштабною. Ділової активності слід чекати від малих та середніх компаній. Наведені теоретичні висновки підтверджує практика іноземного інвестування в Україні.

В.Г. КОВАЛЬЧУК

УДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНО-ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Удосконалення місцевого самоврядування цілком правомірно розглядати як особливо важливу та найактуальнішу проблему сучасного розвитку України. Її вирішення повинне базуватися на ретельному дослідженні теоретико-методологічних засад здійснення цього процесу, науково-прикладному обґрунтуванні концептуальних основ удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України.

Нинішня модель самоврядування містить важелі, що дають змогу значно розширити правове поле фінансово-економічного функціонування територіальних громад. Так, розробка, обговорення та прийняття статутів територіальних громад (міст) на підставі конституції України й зазначеного закону дає змогу значно повніше реалізувати потенціал місцевого самоврядування в управлінні власністю та фінансами, зокрема при розробці місцевих бюджетів. Позитивний результат опрацювання статутів самоврядними громадами деяких міст України вказує на значний потенціал ініціативи громад.

Якісні зрушення економіко-правового поля у сфері управління місцевими фінансами не завжди підкріплюються належним бюджетно-фінансовим забезпеченням самодостатності територіальних громад. За даними асоціації міст України, частка місцевих бюджетів усіх рівнів у консолідованому Державному бюджеті України скорочується і в 2000 р. становила лише 29% [3].

В умовах обмеження бюджетного фінансування, дисбалансу бюджетних пропорцій, деформації відносин та інтересів у бюджетній вертикалі муніципальному менеджменту доцільно максимально повно використовувати існуючі правові норми щодо управління місцевими фінансами, перестати бути сторонніми спостерігачами державотворчих процесів й активно ініціювати підготовку законопроектів, спрямованих на розширення прав муніципального управління до меж європейських стандартів. Зокрема, актуальними залишаються питання законодавчого розмежування фінансового забезпечення власних і делегованих повноважень у бюджетах територіальних громад; встановлення та дотримання нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя й закріплення таких нормативів на період повноважень ради; спрямування доходів від міських податків і зборів виключно до бюджету розвитку відповідної території; закріплення за бюджетами територіальних громад у повному обсязі податку на доходи громадян тощо.

У функціональному аспекті фінансовий менеджмент місцевого самоврядування торкається управління процесами формування, розподілу та використання фінансової основи місцевого самоврядування. Об'єктами фінансового менеджменту місцевих рад щодо наповнюваності дохідної частини є, з одного боку, підприємства некомунального сектора економіки, що мають державний, корпоративний чи приватний правовий статус і забезпечують левову

частку надходжень фінансових ресурсів до місцевих бюджетів, а з іншого – комунальна власність міста, землі, природні ресурси, рухоме та нерухоме майно, частка в майні підприємств та інші активи територіальної громади. Інструментами фінансового менеджменту на цьому етапі виступають як податкові, так і неподаткові надходження. Причому частка джерел другого типу має стійку тенденцію до зростання за рахунок надходжень коштів від відчуження об'єктів права комунальної власності, оренди міського майна, земель, здійснення власної господарської діяльності, емісії цінних паперів і забезпечення внутрішньої конвертованості на вторинному ринку цінних паперів тощо.

Територіальні громади міст України нині перебувають у перманентному пошуку додаткових джерел фінансування, оскільки потреби розвитку міст і соціальних програм територіальних громад не узгоджуються з можливостями фінансового забезпечення.

Результати дослідження свідчать, що мають бути впроваджені такі інновації фінансового менеджменту з метою поповнення бюджету міста:

1. Управління власними активами: інвентаризація земель; моніторинг житлового й нежитлового фонду міста з метою встановлення прозорості фінансових відносин при орендних операціях.

2. Управління дохідною частиною місцевого бюджету: заходи адміністративного та управлінського характеру, спрямовані на повернення до місцевого бюджету боргів підприємств усіх форм власності; ініціювання міською владою підвищення зарплати на підприємствах, що є основною умовою реєстрації у міськвиконкомі колективних договорів; ліквідація стихійних ринків на території міста, що має обернутися зростанням надходжень ринкового збору на узаконених ринках.

3. Управління витратною частиною місцевого бюджету: інвентаризація наданих депутатами міськради пільг дасть змогу зберегти певні суми в бюджеті для розподілу на інші заходи. Доцільно усі витрати бюджетних коштів на благоустрій, ремонт дахів, будівництво та реконструкцію проводити на конкурсній основі. Впровадження тендерів при закупівлі товарів, робіт і послуг з попереднім розглядом бізнес-планів претендентів, дадуть змогу проводити тендер не лише за умови прийнятності вартості робіт, а й їхньої якості, з урахуванням досвіду, репутації фірм і ділового іміджу менеджерів. Інвентаризація експлуатаційних площ, які займають освітні, медичні установи, заклади культури, може виявити, наскільки раціонально організації сплачують кошти за опалення приміщень. Ретельний аналіз витрат енергоресурсів на підприємствах, де встановлені прилади обліку, засвідчив, що споживання води, тепла, газу, електроенергії скорочується в 1,5-2 рази. Встановлення лічильників тепла дає змогу зменшити оплату за теплову енергію до 20-30%. Тому, лише за рахунок встановлення пристроїв обліку споживання зазначених благ у всіх бюджетних установах міста, може бути досягнуто значне скорочення бюджетних витрат.

Серед інноваційних форм муніципального менеджменту останнім часом набуло поширення управління малою приватизацією й доходами від приватизації; управління земельними ресурсами, майном (нерухомістю, довгобудами тощо), що перебуває у комунальній власності; ведення власної господарської

(комерційної, виробничої) діяльності; використання потенціалу концесійної форми управління майном і правами власності територіальних громад; делегування місцевій владі повноважень на управління пакетами акцій держави у статутних фондах акціонерних товариств, які розташовані в межах територіальної громади.

В умовах формування в економіці ринкових засад, зростання ролі регіональної та міської економіки у виробництві ВВП, загострення конкуренції між регіонами та містами управління фінансами на рівні місцевих бюджетів особливо спрямовано на ефективніші, адресні розподіл і використання існуючих бюджетних коштів.

До інноваційних форм управління майном територіальної громади, на нашу думку, належить ефективне використання комунального майна шляхом утворення спільних із приватним бізнесом підприємств, пайової участі місцевої влади у будівництві та експлуатації об'єктів різного соціального призначення.

Із прийняттям Закону України "Про концесії" сформувалися нормативно-правові підстави для широкого впровадження на місцях концесій як форми фінансово-господарських відносин, що ґрунтується на передачі бізнесу об'єктів комунальної власності (майна, земель) для ведення статутної діяльності. Як правило, передача в концесію стосується тих об'єктів міської економіки, де гостро стоїть проблема будівництва чи реконструкції об'єкта і де відповідна місцева рада не має інвестиційних коштів для її розв'язання власними ресурсами.

Отже, управління міськими фінансами передбачає сьогодні не лише планування й контроль надходжень до бюджету, раціональний розподіл і використання бюджетних коштів, а й активний пошук різних форм залучення приватного капіталу для розвитку регіонів і територіальних громад, урізноманітнення форм ефективного використання об'єктів комунальної власності, що сприятиме розвитку фінансової бази самоврядних територіальних громад в Україні.

Література:

1. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні". – К.: Парламентське вид-во, 1997.

2. Проект Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципальний кодекс України): Книга четверта. Матеріальна та фінансова основа місцевого самоврядування. – К.: Парламентське вид-во, 2001. – С. 444-646.

3. Роль і структура регіональних асоціацій місцевих влад // За ред. М.Пітцика. Матеріали міжнародного семінару 20-21 березня 2000р. – Хмельницький, 2000.

*А.С. КУЛАНХИН,
Т.К. МОСЕЙЧУК*

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД К АНАЛИЗУ ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ

Институциональный подход к анализу денежно-кредитной политики представляется весьма актуальным, так как современная отечественная

экономическая наука до сих пор далека от реальных процессов принятия решений в области макроэкономики.

Дискуссии в области денежно-кредитной политики в нашей стране часто сводятся к противостоянию сторонников монетаристской и кейнсианской концепций. Методологически обе они опираются на неоклассическую экономическую теорию, сосредоточенную на эффективности денежного рынка и не анализирующую эффективность институциональных ограничений, считая их заданными.

Анализ денежно-кредитной политики в трансформационных экономиках приводит к необходимости ответить на вопрос: “А что изменится в теории, если институциональные условия, принимаемые как заданные, изменяются?” Рассмотрим общие принципы неоинституционализма применительно к выбору денежно-кредитной политики в трансформационной экономике Украины.

Во-первых, о причинах выбора вида денежно-кредитной политики. Политика рассчитана на институциональную среду. Она принимается в интересах определенного круга лиц в экономике, а не ради абстрактных “интересов общества”.

Выбор в пользу ограниченной политики денежного роста, рекомендуемой монетаризмом, можно объяснить следующим образом:

1. Денежно-кредитная политика есть часть политического процесса, который зависит от правил принятия коллективных решений. Если такие правила только формируются и являются нестабильными, то действуют неофициальные ограничения. Роль неофициальных ограничений также возрастает, так как растет неопределенность экономической среды, будущего, исполнения контрактов. Стабильность денежной системы, которую обеспечивает денежно-кредитная политика, формирует часть такой институциональной среды. Монетаризм с предсказуемой политикой контроля над ростом денежного предложения как нельзя более соответствует стабилизации трансформационной экономики. В стабильности денежной системы прежде всего заинтересован новый частный сектор, ориентированный на собственный капитал, не имеющий отношения к бюджетным ресурсам.

2. Чем ниже цена идей, идеологий и убеждений, тем в большей степени они влияют на выбор. Чем больше денег предлагает МВФ, тем труднее отказаться от политики, которая ими диктуется. И наоборот, регламентация направлений использования кредитных ресурсов и ужесточение контроля со стороны МВФ повышает издержки тех, кто мог бы распорядиться кредитными ресурсами и, следовательно, снижает спрос на них и популярность монетаризма.

Выбор в пользу расширительной денежно-кредитной политики, часто ошибочно называемой кейнсианской, может быть сделан только под воздействием лоббистских групп, представляющих производственный сектор, где государство не является совладельцем. Инфляция, возникающая в результате такой политики, будет перераспределять стоимость созданную в экономике в этот сектор.

Во-вторых, о последствиях выбранной политики. Денежно-кредитная политика приводит к ожидаемым результатам потому, что экономические агенты

определенным образом реагируют на нее. Неожиданную реакцию трансформирующейся экономики на денежно-кредитную политику некоторые ученые относят к экзотическим последствиям. В действительности последствия денежно-кредитной политики объяснимы и предсказуемы с точки зрения методологии неинституционализма.

Конечной целью денежно-кредитной политики является экономический рост. Какой вид денежно-кредитной политики может способствовать экономическому росту?

В соответствии с кейнсианской теорией экономика, обладающая свободными экономическими ресурсами, с уровнем национального продукта далеким от потенциально возможного уровня, может стимулировать производственную активность посредством расширительной денежно-кредитной политики.

Однако такие выводы верны только при совпадении институциональной структуры и структуры производства, когда производственная структура экономики не переживает резкие и масштабные изменения, так как соответствует рыночным институтам.

Подобное допущение неприменимо, на наш взгляд, для Украины. Экономика нашей страны может быть условно разделена на два сектора:

– постгосударственный сектор, являющийся наследием государственной собственности, ценностей и стереотипов поведения эпохи централизованного планирования;

– новый частный сектор, ориентированный на конкурентный рыночный механизм.

Постгосударственный сектор заинтересован в получении дешевых кредитных ресурсов и перекачке их в теневой сектор, поскольку состояние этого сектора временное, а технологическая база такая, что стоимость здесь не только не создается, а даже уничтожается. Этот сектор может поддерживать свой производственный цикл только при условии увеличивающегося денежного потока, так как каждый цикл воспроизводства создает больше долгов, чем новой стоимости. Ему соответствует идеология патернализма и протекционизма, сложившиеся еще в годы централизованного планирования. В результате этой политики экономический рост невозможен, так как технология и структура производства, оставшаяся в наследство от централизованной экономики не жизнеспособна в новых рыночных условиях.

Кардинальное отличие нового частного сектора от постгосударственного в том, что там создается стоимость и, значит, зарабатывается прибыль. Расширение производства в этом секторе совпадает с интересами всего общества. Но в силу многочисленности субъектов хозяйствования этого сектора их интересы не объединены в группы и не могут конкурировать с олигархическими постсоветскими группами. Институциональные условия трансформирующейся экономики Украины заставляют предприятия этого сектора искать связи с властной вертикалью – единственным условием для защиты от произвола чиновников и способом получения кредитов или льгот по налогообложению.

По этому поводу Л.Д.Кучма отмечает: “Наступне десятиріччя має стати

періодом відчутного зміцнення позицій малого підприємництва, якому відводиться особливе місце в економічній системі... Держава зобов'язана забезпечити стабільні нормативно-правові умови для створення й функціонування малого підприємництва, утвердження ефективної системи його захисту... Суб'єкти малого підприємництва мають бути надійно захищені державою від кримінального рекету і бюрократичного тиску" [1, с. 31].

Возможности государства в осуществлении денежно-кредитной политики ограничены также уровнем развития банковской системы. Решение государства об увеличении массы денег относится к денежной базе, государство не может управлять непосредственно депозитами. Государство, отпустившее экономику из оков централизма, уменьшает кредитные инъекции, а банковское кредитование не занимает пока эту нишу. Функционирование двухсекторной экономики Украины приводит к определенной структуре денежной массы. Отток наличности уменьшает способность банковской системы создавать деньги.

Причиной оттока наличных денег является теневая экономика, обслуживающая как постгосударственный сектор, так и новый частный сектор. Высокая доля наличных денег в денежной массе свидетельствует о невозможности реального вмешательства государства в воспроизводственный процесс.

Недостаток кредитных денег, который наиболее ощутим в постгосударственном секторе, заполняется денежными суррогатами: неплатежами и вексельными операциями. Размеры неплатежей, вексельного и бартерного оборота постгосударственного сектора Украины показывают денежный дефицит, соответствующий объему убытков, создаваемых этим сектором.

Таким образом, институциональные ограничения, существующие в трансформирующейся экономике, определяют структуру спроса на деньги, что в свою очередь определяет структуру денежной массы и границы реального государственного вмешательства в экономику.

Література:

1. *Кучма Л.Д.* Європейський вибір: Послання Президента України до Верховної Ради України. – 2002 рік. – К.: Парламентське вид-во, 2002.

Н.В. ЛИСЕНКО

БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Бюджетна політика – це основний засіб органів влади для реалізації фінансових цілей держави. Ця політика повинна створювати умови для фінансового управління і вирішення стратегічних завдань держави.

Бюджетні відносини в Україні тривалий час регулювалися Законом України “Про бюджетну систему України”, який потребував вдосконалення відповідно до вимог часу та потреб країни в умовах реформування суспільно-економічних відносин. У 1996 р. Конституція України по-новому визначила місце та роль деяких бюджетів, зокрема обласних і районних. Прийнятий в 1997 р. Закон України “Про

місцеве самоврядування” теж вимагав перегляду принципів побудови бюджетної системи та організації бюджетного процесу з метою забезпечення прозорого і збалансованого формування та виконання бюджетів усіх рівнів [4].

21 червня 2001 р. Верховна Рада України прийняла Бюджетний кодекс України. Це перший системний, цілісний правовий акт, який започаткував кардинальні зміни в бюджетному процесі, проведення у бюджетній сфері реформ, спрямованих на формування нових прогресивних відносин в управлінні бюджетними ресурсами та реалізацію бюджетної політики в напрямі зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування територіальних громад і держави в цілому. Прийняття Бюджетного кодексу є першим кроком по реформуванню національного бюджетного законодавства і формуванню міжбюджетних відносин на новій правовій основі згідно з Конституцією України та нормами і стандартами відповідного законодавства Європейського Союзу.

Основна мета, яка стояла при запровадженні Бюджетного кодексу, полягала в затвердженні дієвих, прогресивних засад і принципів функціонування бюджетної системи, побудові оптимальної її структури і введенні прозорого, ефективного, стабільного та єдиного бюджетного процесу.

Проте побудова бюджетного процесу та управління ним не знаходиться у статичному стані. Кожного року цей процес повинен враховувати вплив економічних чинників на надходження до бюджету та політичні цілі уряду.

Складання бюджету повинно не просто реагувати на зміну економічних умов. Воно може допомогти уряду сформувати його політичні цілі відповідно до економічного середовища і перетворити їх на практичні дії.

Встановлення урядом конкретних цілей і завдань поліпшує якість інформації, аналізу та прийняття рішень у бюджетному процесі. Бюджетний процес, який триває без конкретного політичного керівництва, втрачає багато часу і не буде корисним тим, хто приймає рішення. Встановлення політичних пріоритетів під час процесу складання бюджету є головним чинником визначення бюджетного обсягу видатків для програм. Однаково важливе значення політичний процес має для визначення як скорочення, так і збільшення видатків.

Підсумовуючи основні засади бюджетної політики України можна визначити наступні проблеми, які необхідно розв’язати в процесі бюджетної реформи:

- 1) утворення ефективного механізму міжбюджетного фінансування;
- 2) впровадження програмно-цільового методу формування бюджету;
- 3) посилення ролі місцевих бюджетів.

На сучасному етапі розвитку бюджетною політикою України закладені наступні концептуальні основи:

– затвердження чіткої логічної процедури послідовного ухвалення рішень у бюджетному процесі з чітко окресленими межами для посадових осіб, які відповідальні за формування та використання бюджетних коштів;

– встановлення чітких правил формування місцевих бюджетів (прозорість бюджетного процесу, самостійність формування власних бюджетів, заборона створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та бюджетними установами);

– розмежування дохідних джерел між Державним і місцевими бюджетами;

– формульний підхід до обрахунку міжбюджетних трансфертів, що враховуватиме як потребу у видатках певного бюджету, так і спроможність цього бюджету залучити ті чи інші доходи;

– відокремлення фінансування соціальних програм через цільову субвенцію;

– механізм вирівнювання видаткового потенціалу;

– казначейське обслуговування забезпечить чітку процедуру проходження бюджетних коштів, а саме: бюджетне призначення – бюджетний розпис – бюджетне асигнування – взяття бюджетного зобов'язання – виконання робіт і послуг – оплата бюджетного зобов'язання;

– стимули до збільшення надходжень та ефективного використання бюджетних коштів (визначення доходів та видатків місцевих бюджетів, що враховуються та не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів);

– формування ринку місцевих запозичень;

– створення умов для підвищення відповідальності (публічність рішень, залучення громадськості до бюджетного процесу).

Бюджетним кодексом започатковано реформу бюджетного процесу, здійснено розмежування видатків на виконання повноважень та закріплено на довготривалій основі джерела надходжень до Державного та місцевих бюджетів. Із прийняттям Бюджетного кодексу місцеві бюджети набувають нового змісту і самостійності, стають стабільними і передбачуваними, а їх роль і значення зростають.

Література:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1998 р. – К.: Юринком Інтер, 1996.

2. Бюджетний кодекс України. – К., 2001.

3. Європейська хартія місцевого самоврядування. – К., 1996.

4. Закон України “Про місцеве самоврядування” від 21.05.97 р. №280/97.

5. Закон України “Про Державний бюджет на 2003 рік” від 26.12.2002 р. №380-IV.

4. Указ Президента України “Про концепцію державної регіональної політики” від 25.05.2001 р. № 341/2001.

6. Постанова Верховної Ради України “Про основні напрями бюджетної політики на 2003 рік” від 04.07.2002 р. №32-IV.

В.М. МОРОЗ

ВПЛИВ РИНКОВИХ МЕХАНІЗМІВ НА КОНКУРЕНТНІ ВІДНОСИНИ

Одним із найважливіших конституційних принципів забезпечення свободи підприємництва є державний захист конкуренції у підприємницькій діяльності шляхом застосування антимонопольного законодавства, побудованого за принципом встановлення на законодавчому рівні правил конкуренції, обов'язкових

для виконання всіма суб'єктами господарювання [1].

Закріплений в Конституції України принцип державного захисту економічної конкуренції, знайшов своє відображення у виступі Президента України Л.Д. Кучми на першій сесії Верховної Ради України четвертого скликання. Президент наголосив на необхідності постійного та неперервного вдосконалення вже діючих ринкових механізмів, співвіднесених з потребами господарської діяльності, як запоруку утвердження в економіці критичної маси ринкових перетворень [3].

Визначений стратегічний курс ринкової трансформації суспільства передбачає розширення сфери конкурентних відносин, забезпечення їх ефективності та цивілізованості. Глибокий та всебічний аналіз наявних результатів впровадження напрямів регуляторної політики у сфері конкурентних відносин є одним з визначених пріоритетів діяльності фахівців у галузі державного управління, з метою запровадження сучасного, адоптованого до потреб сучасного ринку, регулювання господарських відносин, усунення правових, економічних та адміністративних перешкод у існуванні конкурентного середовища на максимально ефективному рівні.

Аналіз чинних норм законодавства щодо захисту економічної конкуренції, як однієї з головних цінностей демократичного суспільства, дозволяє зробити наступні висновки.

1. Антимонопольна політика держави уявляє собою складову частину національної регуляторної політики, тому її розвиток, втілення та вдосконалення повинно відбуватися у балансі до загальнодержавного економічного розвитку країни з огляду на комплексність підходу до вирішення будь якого питання. Дієвість регуляторної політики, перспективи та можливі наслідки впровадження повинні аналізуватися професійними незалежними оцінювачами, в тому числі й закордонними. Це дозволить знизити загрозу економічній безпеці держави та забезпечити передумови створення повноцінної моделі відкритої конкурентної економіки [4–6].

2. Надмірна залежність суб'єкта господарювання від діяльності окремих носіїв владних повноважень спотворює конкурентне середовище і впливає на його ефективність. Природна сутність владних відносин обумовлює наявність монополії як сили, економічна потужність якої дозволяє впливати на результати дій що знаходяться, за певних умов, поза межами політичного тиску правлячої еліти. Взаємна підтримка правлячої еліти та монопольних угруповань обумовлює посилення неринкових важелів впливу на конкуруючих суб'єктів господарювання, як на державному так й регіональному рівнях. Посилення ролі місцевого самоврядування та судових органів у поєднанні з дієвою системою впливу на розв'язання конкретних завдань, що породжуються конкурентним середовищем, дозволять зменшити тиск органів виконавчої влади та їх посадових осіб на суб'єктів господарювання та їх залежність від вподобань правлячої еліти.

3. Для антимонопольного контролю за дотриманням встановлених правил конкурентних відносин необхідно дотримання балансу інтересів між відстоюванням конкурентного середовища на внутрішніх товарних ринках та "монопольним" протекціонізмом національних підприємств, що працюють у стратегічних галузях економіки, тобто в галузях, які забезпечують конкурентні переваги країни.

4. Однією з проблем, що перешкоджають ефективному функціонуванню механізму державного контролю за дотриманням норм антимонопольного законодавства суб'єктами господарювання є відсутність офіційно визначеного порядку обчислення собівартості кінцевого продукту. Це дозволяє суб'єктам господарювання, що займають монополіне становище, штучно завищувати кінцеву собівартість за рахунок надмірних адміністративних витрат, що негативно відбивається на споживчій спроможності громадян.

5. Суб'єкт господарювання прагне до встановлення найбільш ефективних умов свого існування, тобто засад, завдяки яким він займе домінуюче становище і які нададуть йому можливість обмежувати конкуренцію на ринку певного товару. Але у разі досягнення цього рівня розвитку підприємство зазнає регулюючого впливу з боку держави. Знаходження балансу поміж прагненнями суб'єкта господарювання до зайняття монополіного стану та інтересами суспільства, завдяки якому підприємець не втрачає свою зацікавленість на шляху оптимізації структури виробництва, а суспільство отримує максимальний результат від наявності конкурентного середовища у вигляді якісних товарів та послуг за помірну ціну, являє собою одне з найголовніших завдань регуляторної політики держави [4].

6. Реалізація одного з основних принципів діяльності Антимонопольного комітету України, а саме захисту прав суб'єктів господарювання на засадах їх рівності перед законом та пріоритету прав споживачів, передбачає розгляд заяв від окремих суб'єктів господарювання та споживачів [2]. Обізнаність споживачів відносно своїх прав, що полягають у сфері діяльності монополіних утруповань, значно збільшить кількість справ по розглядам звернень громадян.

7. Створення конкурентного середовища відбувається не тільки для вітчизняних суб'єктів господарювання, а й для представників іноземного капіталу, які ще на початку своєї діяльності мають значно більші потужності, ніж їх українські конкуренти, що зумовлює різні можливості. Вітчизняне підприємство, яке за своїми економічними показниками має можливість конкурувати з представником іноземного капіталу, як правило займає домінуюче положення на національному ринку, тобто може стати об'єктом регуляторної політики, а саме зазнати руйнівних наслідків її впровадження. Знаходження паритету поміж прагненнями іноземних інвесторів вкладати гроші в економіку України, наданням можливості національним підприємствам конкурувати на достойному рівні з іноземними підприємствами, тобто створення відповідних умов як для одних, так й для інших, у поєднанні із заходами по приведенню національного антимонопольного законодавства до вимог європейських інтеграційних процесів з огляду на глобалізаційні процеси в економіці, стає майже найголовнішим завданням у розбудові ефективного конкурентного середовища.

Література:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.
2. Закон України "Про Антимонопольний комітет України" // ВВР України. –

1993. – № 50. – Ст. 472.

3. Європейський вибір: Виступ Президента України Л.Д. Кучми у Верховній Раді України 18 червня 2002 року. Послання Президента України до Верховної Ради України – 2002 рік. – К.: Преса України, 2002.

4. Веймер Девід Л., Вайнінг Ейден Р. Аналіз політики: концепції і практика: Пер. з англ. – К.: Основи, 1998. – 654 с.

5. Дж. Е. Стігліц. Економіка державного сектора: Пер. з англ. – К.: Основи, 1998. – 854 с.

6. Вайс Керол Г. Оцінювання: Пер. з англ. – К.: Основи, 2000. – 671 с.

Р.М. ОСТАПЕНКО

РОЛЬ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ У ВИРІШЕННІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПИТАНЬ

Успішний розвиток економіки України сьогодні й у перспективі значною мірою залежить від вирішення проблем розвитку регіонів.

Нинішнє соціально-економічне становище регіонів є наслідком загальної кризи економіки. Незважаючи на потужний економічний потенціал, величезні можливості для стабілізації і поживлення господарської діяльності в Україні суттєвих зрушень поки що не спостерігається.

В умовах реформування економіки України та побудови відкритого суспільства з високим рівнем соціальної орієнтованості важко переоцінити значення вироблення та здійснення державної регіональної економічної політики, створення механізму управління територіальним розвитком. Відсутність у минулому власної регіональної політики призвела до виникнення значних диспропорцій у територіальній структурі господарювання, неефективного використання переваг територіального поділу праці, природоресурсного та науково-виробничого потенціалу регіонів.

У сучасних геополітичних умовах зростає роль окремих регіонів в економічному розвитку держави. Регіональний підхід повинен радикально змінити схему державного управління. На зміну управлінській підпорядкованості областей та міст урядовому центрові повинна прийти оптимальна взаємодія регіонів у рамках єдиної загальнодержавної економічної політики.

Регіональна економічна політика – це частина регіональної політики (можливо, головна й основна її частина), яка пов'язана з державним регулюванням рівня соціально-економічного розвитку та рівня життя населення різних регіонів країни з метою запобігання значним розривам у цих показниках, недопущення соціальної напруги між регіонами, забезпечення стійкого й збалансованого розвитку регіонів.

Основним механізмом державної регіональної політики насамперед є бюджетна політика, пов'язана з перерозподілом фінансових ресурсів між регіонами і центром. Значна частина державних фінансових ресурсів зосереджується у місцевих бюджетах. Окрім того, місцеві бюджети – найчисельніша ланка бюджетної

системи, вони відіграють важливу роль у перерозподілі валового внутрішнього продукту, фінансуванні державних видатків передусім в вирішенні питань соціального захисту і соціальної справедливості.

Нинішній стан місцевих бюджетів України – мізерність власних доходних джерел, майже повна залежність від державного бюджету, відсутність стимулів у додатковому одержанні доходів і економному витраченні бюджетних коштів. Вихід з цього становища – підвищення ролі податків і податкової системи. Тому головне завдання сучасної фінансово-податкової політики полягає у кількісній і якісній стабілізації податків і зборів, що установлюються для формування місцевих бюджетів.

Оцінка діяльності державних адміністрацій є важливим засобом відстеження практично досягнутих результатів з вирішення питань у межах повноважень, що віднесені Конституцією і законами України до компетенції органів виконавчої влади цього рівня. Вона відрізняється від оцінки діяльності районної державної адміністрації не тільки кількісними показниками, але й послідовністю аналізу показників та їх якісними характеристиками, які повинні враховувати економіко-географічні, потенціальні особливості області і її галузеву спрямованість.

Головними характеристиками органів державної влади є:

- дотримання законності та прозорості в діяльності державних органів;
- ефективне використання державних коштів на їх утримання;
- ступінь впливу органів влади на соціальні та економічні процеси в регіоні;
- кадрове забезпечення і чіткий розподіл функціональних обов'язків;
- ступінь задоволення громадян рішеннями та послугами, які надають їм органи влади.

Кожна з таких загальних характеристик формується на основі комплексу показників.

Оцінка діяльності органів державної адміністрації за такою схемою сприяє виявленню найкращого досвіду і слабких сторін, що надає змогу виробляти рекомендації стосовно поліпшення стану їх діяльності.

Критерії та показники оцінки ефективності управління економічним і соціальним розвитком обласними державними адміністраціями визначаються за такими схемами:

1. Методи оцінки – рейтингування, експертні оцінки.
2. Критерії оцінки встановлюються окремо для оцінки процесу діяльності і оцінки її результативності.
3. Показники оцінки обираються відповідно до встановлених критеріїв.
4. Період часу встановлюється відповідно до періодичності планування роботи та звітності органів державної адміністрації: рік, квартал, місяць.
5. Динаміка визначається за окремими показниками або критеріями порівняно до аналогічного періоду попередніх років.

Система оцінки діяльності районних державних адміністрацій складається з двох рівнів:

- зовнішня оцінка;
- внутрішня оцінка.

Зовнішня оцінка діяльності органів державної адміністрації:

- оцінка обласними державними адміністраціями;
- оцінка населенням якості та строків виконання запитів в органах державної адміністрації.

Внутрішня оцінка діяльності органів державної адміністрації:

- оцінка керівництвом діяльності підрозділів;
- самооцінка персоналом якості виконання функціональних обов'язків.

Усе це є підставою стверджувати, що метою оцінки ефективності наслідків соціально-економічної діяльності органів державної адміністрації є не сам процес оцінки, а розробка на її основі головних шляхів удосконалення її діяльності.

З метою практичного застосування результатів дослідження, на наш погляд, необхідно при головах адміністрацій усіх рівнів запровадити посаду аналітика з питань ефективності діяльності органів влади, дорадчими повноваженнями.

О.О. ПАРХОМЧУК

ЗАСТОСУВАННЯ ПОКАЗНИКІВ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

Вимірювання результатів діяльності – відносно новий підхід до забезпечення зворотного зв'язку, який використовується як у приватному секторі, так і в публічному управлінні. Система вимірювання результатів діяльності формує інформаційну базу для потреб стратегічного планування, складання бюджетів за результатами, дозволяє організаціям навчатися з власного та зовнішнього досвіду, звітувати громадам про свою діяльність і результати.

Впровадження управління за результатами (УЗР) і вимірювання результатів діяльності (ВРД) в організаціях стикається з багатьма проблемами, викликає численні запитання.

Г. Хатрі відмічає, що однією з хронічних проблем для чиновників в управлінні за результатами є розрізнення фізичних продуктів, які організація виробляє від кінцевих результатів діяльності організації, дійсних наслідків – змін у поведінці, ставленні або у стані клієнтів організації. У минулих десятиріччях зусилля зосереджувалися на продуктах. Новий, на основі здорового глузду, підхід фокусується переважно на вигодах для людей [1].

При ВРД є певні можливості для шахрайства. Зрозумівши, як працює система ВРД, керівники і службовці можуть маніпулювати показниками результатів діяльності (ПРД).

Оцінити результативність, тобто міру досягнення стратегічних цілей організації, може бути непросто або навіть неможливо. Бажаними передумовами для системи ВРД є підтримка зусиль на найвищому рівні управління і відносна стабільність діяльності [6].

Організації публічного управління різні по розмірам, доступу до ресурсів,

середовищу, у якому вони працюють. Тому можливості для бенчмаркінгу, порівняльного аналізу, якій є важливим для ВРД, обмежені.

Організація і робота ВРД, аналіз здобутків потребує багато інтелектуальних, часових, матеріальних ресурсів, яких в установі може й не бути. У будь-якому випадку, витрачання ресурсів на роботу системи ВРД є другорядним з точки зору основних функцій суспільної установи. Це становиться ще більш критичним з огляду на те, що вигоди від ВРД можуть стати очевидними лише через кілька років.

Один із шляхів спрощення системи вимірювання результатів діяльності – обмеження кількості ПРД. Численні приклади свідчать, що кількість показників необхідно стримувати. Важливо прийняти збалансований набір показників, який має забезпечити адекватну інформацію для обґрунтування рішень [5].

Публічне управління – поле активності політичних сил. Звіти про результати публічних установ завжди будуть політично забарвленими, що знижує їх об'єктивність і цінність.

Навіть у країнах з досить тривалими “вимірювальними” традиціями все ще не існує єдиної “мови” ВРД, загально прийнятого категорійного апарату. Ці методологічні труднощі ускладнюють застосування ВРД в Україні. Менеджери і персонал мусять розуміти систему і те, як вони можуть вплинути на результати. Вони з'ясовуватимуть, за що вони відповідальні, та віритимуть, що система вимірює те, що вони можуть внести до організаційного успіху [2]. Також важливо, щоб інформація про результати діяльності була пов'язана з конкретними користувачами [4, с. 55].

Встановлення стандартів успішності діяльності та цілей є суттєвими для вимірювання. Для того, щоб управління за результатами працювало, як це належне, необхідно приділити увагу визначенню цілей та стандартів успішності діяльності [4, с.57].

Важливо визначити необхідні умови для успішного впровадження УзР. Такі умови передбачають наступне: адаптацію режиму УзР до умов конкретної організації; виділення достатнього відрізка часу [3, с. 29]; поєднання ПРД з політикою або стратегією; узгодження з існуючими системами управління для підтримки імплементації; надання відповідних фінансових і людських ресурсів; призначення відповідальних за процес вимірювання результатів діяльності; використання пілотних проектів; створення культури управління результатами діяльності; практичне розуміння підзвітності та відповідальності; залучення та лідерство вищих керівників і стейкхолдерів. Ясне, послідовне, очевидне залучення вищих посадових осіб і керівників є необхідною частиною успішних систем вимірювання та управління результатами діяльності [2].

Тренінг і навчання є ключовими складовими успіху. Одна з головних перешкод впровадженню управління за результатами – це відносний дефіцит досвіду та знань. Успішна імплементація залежить від того, що менеджери і персонал мають необхідні знання, навички, здібності розвивати й використовувати систему вимірювання результатів діяльності.

ВРД необхідне для підвищення успішності управління та якості послуг, що надаються клієнтам, для співробітництва з суспільством, підвищення конкурентоздатності органу муніципального управління.

Література:

1. Білошанка В.А. Вступ до стратегічного управління // Підвищення конкурентоспроможності підприємств: оперативна реструктуризація. – К.: МЦПМ, 1999. – Ч. 3. – С.46-107.
2. Лисак Н. Імператив часу. Інформаційні технології – основа управлінських рішень // Урядовий кур'єр. – 1999. – 21 грудня. – № 239. – С. 4.
3. Лісун Н.Р. Першочергові зміни в організаційних структурах: організація фінансової функції на підприємстві // Підвищення конкурентоспроможності підприємств. – К.: МЦПМ, 1999. – Ч.2. – С.119-183.
4. Психологический словарь / Под ред. В.П. Зинченко, Б.Г. Мещерякова – М.: Педагогика – Пресс, 1996. – 440 с.
5. Швалб Ю.М. Психологические модели целеполагания. – К.: Стило, 1997. – 240 с.
6. Hatty Harry P. Performance Measurement: Getting Results. – Washington, D.C.: The Urban Institute Press, 1999. – 300 p.

В.О. ПОКОЛЕНКО,
С.В. БУТНИК,
Н.М. ЗОЛотова

**СЦЕНАРНО-СТОХАСТИЧНИЙ АЛГОРИТМ
ФОРМУВАННЯ ПАРАМЕТРІВ
ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОГРАМ**

Для раціоналізації обсягів і структури портфелю реальних інвестицій [6] пропонується алгоритм, який дозволяє враховувати вплив на результат інвестицій з урахуванням невизначеності, що пов'язана з провідними проектними змінними, і одержати кількісну оцінку дисперсії віддачі проектів. Алгоритмізацію запропонованого підходу здійснено у вигляді пакету прикладних програм.

Програма інтегрує два алгоритмічні блоки – імітаційний (сценарний) та аналітичний. У першому за методом Монте-Карло здійснюється імітація моделі інвестиційного проекту, що побудована в електронних таблицях MS EXCEL. Завданням другого блоку є аналіз одержаних на першому етапі результатів і розрахунок сукупного ризику проектів.

У процесі роботи програми математична модель проекту підлягає численним імітаціям, під час кожної з них провідні ризикові змінні (показники інвестиційної привабливості проекту – чистий зведений доход, індекс рентабельності та ін.) обираються випадковим чином у відповідності із задалегідь заданими розподілами ймовірностей та умовами кореляції. Надалі проводиться статистичний аналіз результатів всіх імітацій для одержання розподілу ймовірностей результуючого показника проекту [5].

Таким чином, за запропонованим алгоритмом процедуру раціоналізації інвестиційного портфелю щодо ризиків пропонується здійснювати в кілька

алгоритмічних етапів: побудова математичної моделі; аналіз чутливості і невизначеності; визначення можливої варіації проектних змінних; визначення розподілу ймовірностей змінних; встановлення кореляційних залежностей; проведення імітацій; статистичний аналіз всіх імітацій; одержання розподілу ймовірностей результуючого (інтегрального) показника проекту.

Математична модель інвестиційного проекту має відображати найважливіші (пріоритетні) для проекту змінні (і не містити зайвих, щоб не обтяжувати модель), а також правильно відображати кореляційні зв'язки між ними. Крім того, найважливішою вимогою розробки моделі є необхідність точно прогнозувати проектний результат на основі внутрішньо модельної обробки вхідної інформації [4].

Успішне завершення першої стадії дозволяє перейти до наступної – аналізу чутливості і невизначеності. Серед відомих і важливих для проекту факторів виявляються провідні ризикові проектні змінні. Ризик проекту в цілому [3] в даній методиці подається як функція ризику окремих змінних оцінної моделі. Тому слід розрізнити ті з них, до яких вельми чутливий результат проекту, а також ті, яким властивий високий ступінь невизначеності (значна дисперсія значень). Інакше кажучи, серед змінних є такі, значення яких варіюють у великому інтервалі, не завдаючи великого впливу на віддачу проекту, і є змінні досить стабільні, проте навіть невеликі відхилення їх можуть викликати значну дисперсію віддачі проекту [2]. До ретельного розподілу всіх факторів проекту на групи спонукають наступні міркування: чим більше ризикових змінних включено до складу математичної моделі, тим складніше відобразити всі кореляційні зв'язки між ними; труднощі, пов'язані із знаходженням розподілу ймовірностей і кореляційних залежностей більшого числа змінних, можуть нейтралізувати переваги від включення цих змінних в модель [1].

У зв'язку з цим видається доцільним зосередити зусилля на визначенні найбільш чутливих (аналіз чутливості) й невизначених (аналіз невизначеності) факторів моделі.

Надалі у два етапи відбувається визначення розподілу ймовірностей для обраних провідних ризикових змінних.

Перший етап – визначення можливого діапазону значень для кожної змінної. Другий етап – визначення розподілу ймовірностей, що регулюють частоту прояви кожного значення змінної з області визначення, тобто сполучення кожного значення з області визначення з ймовірністю його реалізації. У програмному пакеті алгоритму використовуються нормальний, рівномірний, трикутний розподіл ймовірностей, а для складних випадків передбачені ступінчаті фігури – гістограми.

Вибір розподілів ймовірностей для конкретної змінної здійснюється на основі статистичних даних і оцінок експертів.

Від результативності етапу встановлення кореляційних зв'язків залежить результативність усього процесу аналізу ризиків, оскільки похибки у виявленні існуючих кореляційних змінних моделі приводять до значного спотворення модельних результатів. До переваг запропонованого алгоритму слід віднести можливість відображення множинних кореляційних зв'язків.

Етап проведення імітаційних розрахунків майже повністю комп'ютеризовано,

при аналітиці проектних ризиків необхідно лише задати належну кількість імітацій (від 8 до 10000).

Останнім етапом алгоритму є аналіз та інтерпретація результатів, одержаних під час імітаційних розрахунків. Спочатку кожному одержаному в процесі імітацій результату приписується ймовірність $1/n$, де n – загальна кількість проведених імітацій. Надалі можна переходити до одержання будь-якого з показників сукупного ризику проекту, розрахунок якого передбачено програмним пакетом методики [1].

Запропонований алгоритм серед аналогічних методологічних інструментів аналізу проектних ризиків має низку переваг: практично відсутні обмеження щодо кількості змінних, а вигляд співвідношень між ними визначається можливостями електронних таблиць MS EXCEL, що забезпечує побудову досить складних і об'ємних імітаційних моделей; користувач має багато альтернатив щодо вибору видів розподілу ймовірностей, встановлення меж коливань значень змінних, а також у встановленні кореляційних зв'язків, в тому числі й множинних. Це надає програмі гнучкості і підвищує можливості користувача урізноманітнити сценарії реалізації проектів та адаптувати програмний пакет до конкретної проектної ситуації; програма є потужним інструментом аналізу проектних ризиків і прийняття інвестиційних рішень на основі використання імітаційного підходу, реалізованого методом Монте-Карло, що дозволяє проводити до 10000 імітацій; програмний пакет алгоритму має зручний інтерфейс користувача, побудований по аналогії з інтерфейсом електронних таблиць, що забезпечує простоту його використання.

До складу моделі було включено наступні змінні:

1. Детерміновані змінні: ставка податку на прибуток; ставка амортизаційних відрахувань по кварталам; виплата відсотків; погашення кредиту.

2. Стохастичні змінні: ставка дисконтування; ціна продукції; собівартість виробництва продукції; обсяг збуту; інвестиційні витрати.

Як середні значення використано дані фінансового аналізу, меж коливань встановлювались окремо для кожного року. У моделі використано нормальний (для інвестиційних витрат, ставки дисконтування, цін і обсягів збуту) і трикутний (для експлуатаційних витрат) розподіл ймовірностей, було здійснено 500 імітаційних експериментів).

У ході імітаційних розрахунків було одержано наступні кількісні результати (результуючий показник - чистий зведений доход NPV): середнє значення = 9091,62; середньоквадратичне відхилення = 524,71; коефіцієнт варіації = 6%; мінімальне значення = 7331,79; максимальне значення = 10811,45.

Аналіз одержаних результатів, а також побудованих на їх основі графіків щільності ймовірності для NPV проекту дають підстави зробити висновки про практичну відсутність ризику даного проекту щодо результуючого показника – чистого зведеного доходу проекту.

Репрезентований алгоритм є складовою частиною комплексної методики формування інвестиційних пріоритетів, науково-практична апробація якої здійснена

в корпорації “Укрбудматеріали” при формуванні корпоративного інвестиційного портфеля галузі [1].

Література:

1. *Безух А.В., Мхітарян Н.М., Поколенко В.О.* Нові підходи до формування інвестиційних пріоритетів у галузі будівельних матеріалів // Всеукраїнський науково-технічний і виробничий журнал “Будівельні матеріали та вироби”. – №1. – 2002. – С.11-13.
2. *Клейнер Г.Б., Тамбовцев В.Л., Качалов Р.М.* Предприятие в нестабильной экономической среде: риски, стратегия, безопасность. – М.: Экономика, 1999. – 267 с.
3. *Лапуста М.Г., Шаршукова Л.Г.* Риски в предпринимательской деятельности. – 2-е изд. – М.: Инфра-М, 2000. – 315 с.
4. *Норткотт Д.* Принятие инвестиционных решений. – М.: Биржи и банки, 1998. – 344 с.
5. *Управление риском: Практические методы минимизации случайного риска потенциальных убытков.* – СПб.: Русский Ллойд, 1999. – 218 с.
6. *Шарп У., Александр Г., Бэйли Дж.* Инвестиции: Пер. с англ. – М.: Инфра-М, 2000. – 703 с.

*О.К. ПОПСУЙШАПКА,
А.Ф. КОРОП,
Б.А. РОГОЖИН*

ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ РЕФОРМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я НА ЗАСАДАХ СІМЕЙНОЇ МЕДИЦИНИ

Відповідно до затвердженої Указом Президента України від 07.12.2000р. №1313 “Концепції розвитку охорони здоров'я України” розвиток первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини є важливою частиною реформування системи вітчизняної охорони здоров'я. На виконання цього завдання в Міжгалузевій комплексній програмі “Здоров'я нації” на 2002–2011 рр. (затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 14.01.2000р. № 14) зазначено: “Формувати державну політику і стратегію в галузі охорони здоров'я на основі пріоритетного розвитку первинної медико-санітарної допомоги і профілактичної спрямованості збереження і зміцнення здоров'я населення з максимальним залученням до їх реалізації органів виконавчої влади та працедавців”.

У зв'язку з вищенаведеним у комплексній науково-дослідній роботі по обґрунтуванню розвитку системи охорони здоров'я в регіоні в умовах впровадження сімейної медицини, що запланована в Харківській медичній академії післядипломної освіти на 2002-2007 рр., поряд з іншими, передбачені питання щодо обґрунтування форм участі органів влади у розв'язанні проблем охорони здоров'я

та критеріїв оцінки їхньої діяльності в цій справі.

Основними методологічними та методичними підходами для вирішення цих питань є такі:

1. Комплексний характер наукового дослідження у складі основних напрямків: соціологічного, статистичного, медико-економічного, і експериментального з використанням принципів системного підходу (єдність всіх функцій органів влади у вирішенні питань охорони здоров'я, наявність та дієвість внутрішніх і зовнішніх зв'язків, удосконалення системи управління охороною здоров'я та ін.).

2. Застосування методів системного аналізу і нових наукових технологій – комп'ютерних, інформаційних, організаційних [1–3].

3. Визначення мети та конкретних завдань по найбільш повному і об'єктивному обґрунтуванню конкретних функцій органів виконавчої влади з розвитку системи охорони здоров'я в певному регіоні, а також вибір відповідних показників для проведення дослідження.

4. Розробка програм соціологічних, статистичних, медико-економічних і експериментальних досліджень по окремих групах респондентів (керівники та працівники органів влади, підприємств, організацій, медичні працівники, населення і т.ін.), з використанням відповідних показників і урахуванням при цьому подальшого проведення на їхній основі багатофакторного кореляційного і дисперсійного аналізу.

5. Вивчення впливу органів влади на основні показники удосконалення системи охорони здоров'я населенню певного району та діяльності медичних установ (організація, якість, ефективність) в три етапи: визначення факторів впливу, їхньої ролі в вирішенні питань охорони здоров'я та оцінка впливу комплексу різних факторів.

6. Визначення критеріїв оцінки впливу органів влади на розвиток системи охорони здоров'я в умовах впровадження сімейної медицини, рівень організації, якості і ефективності діяльності медичних установ.

Література:

1. *Корон А.Ф., Борисенко Б.М., Пащенко Л.С., Яворський В.В.* Застосування секвенційного аналізу в наукових дослідженнях // Матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції “Сімейна медицина – досягнення та перспективи”. – Київ; Харків, 2002. – С. 33.

2. *Кудрина В.Г., Низкоус В.И.* Компьютерная технология в управлении медицинскими научными исследованиями // *Здравоохранение Рос. Федерации.* – 1993. – №2. – С. 25 – 27.

3. *Тогунев И.А.* Концептуальное обоснование применения метода системного подхода к оценке медицинской помощи // *Проблемы соц. гигиены и история медицины.* – 1998. – №3. – С.45.

О.В. ССРОВА

МІСЦЕВІ ПОДАТКИ І ЗБОРИ У ФОРМУВАННІ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ РЕГІОНУ

У сучасних умовах питання фінансового стану держави привертають до себе найбільшу увагу, зокрема доходи і видатки держави, бюджетний дефіцит, побудова системи оподаткування, ефективність витрачання державних коштів тощо. Значна частина державних фінансових ресурсів зосереджується в місцевих бюджетах, які повинні бути фундаментом бюджетної системи кожної унітарної країни. Окрім того, що місцеві бюджети є найчисельнішою ланкою бюджетної системи, вони відіграють важливу роль у перерозподілі валового внутрішнього продукту, фінансуванні державних видатків, передусім соціальної спрямованості.

У цілому як теорія, так і досвід окремих країн свідчать, що системи місцевих податків і зборів повинні відзначатися розмаїтістю і гнучкістю використовуваних фіскальних інструментів. Це надасть змогу адаптувати місцеві засоби мобілізації фінансових ресурсів до специфічних потреб територіальних громад з урахуванням особливостей державного адміністративно-територіального устрою при дотриманні загальних принципів національної бюджетно-податкової політики.

Можна запропонувати деякі рекомендації щодо вдосконалення системи державного регулювання місцевого оподаткування в Україні.

1. Назріла необхідність замість чинного Декрету "Про місцеві податки і збори" прийняти Закон України "Про місцеве оподаткування", який би не тільки визначив, що потрібно зробити в центрі з метою розв'язати руки місцевим органам самоврядування щодо розвитку своєї фінансової бази, але й більш чітко окреслив їх функції як з упровадження місцевих податків і зборів, так і щодо забезпечення їх нарахування та стягнення.

2. Ініціатором з упровадження 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.

3. Перелік податків, які закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування, повинен складатись з тих обсягів надходжень, що залежать від результатів діяльності конкретної території.

4. Законом про місцеві податки і збори, крім загальнодемократичних підходів і основ фінансово-податкової політики та шляхів її реалізації, повинна бути передбачена 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 щодо місцевих податків і зборів.

З метою прискорення процесу податкового реформування має бути застосований комплексний підхід до вирішення питання. У зв'язку з цим необхідно

розв'язати низку проблем, а саме:

1. Зняти з порядку денного пропозиції, які надходять із центру та з місць про внесення змін до адміністративно-територіального устрою України, зокрема щодо зменшення кількості областей, утворення провінцій, земляцтв тощо. Це суперечить існуючому територіальному устрою, закріпленому ст. 133 Конституції України, вносить розлад і невпевненість у дії органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, впливає на ефективність їх роботи, у тому числі і на затвердження та виконання бюджетів усіх рівнів [1].

2. Остаточо визначитися з концепцією регіональної політики. Вибрати оптимальний варіант концентрації влади як у центрі, так і в регіонах, закріпити ці засади хоча б на 8-10 років без права внесення суттєвих змін. Фундаментальною для української системи місцевого самоврядування може стати модель, яка діє в країнах ЄС. Президент України Л.Д.Кучма зазначав, що в цих країнах місцеве самоврядування має правову, організаційну і фінансову автономію, при цьому воно не належить до окремих різновидів влади [2].

3. Завершити адміністративну реформу, розпочату ще кілька років тому. Постійні зміни функцій, структури й чисельності органів як виконавчої влади і місцевого самоврядування не сприяють їх продуктивній праці.

4. Не останню роль у міжбюджетних відносинах відіграє узгодження законів, що регламентують діяльність органів місцевого самоврядування, державних адміністрацій та інших органів виконавчої влади.

Реформування бюджетних відносин – основне проблемне питання бюджетного процесу. Саме він викликає протистояння між парламентом і урядом, центром і регіонами. Реформа повинна показати, де, скільки і як зібрати податків і потім справедливо розподілити їх між областями.

Реформуючи систему місцевого оподаткування, треба насамперед змінити ставлення до місцевих податків і зборів і не розглядати їх як другорядні податки у складі системи оподаткування, суттєво підняти їхнє значення та роль у формуванні фінансових ресурсів місцевого самоврядування. А це можливо, якщо здійснити перегляд складу місцевих податків і зборів. До місцевих повинні перейти деякі загальнодержавні податки з тих, що традиційно надходять до місцевих бюджетів. Це, зокрема, прибутковий податок із громадян, податок на прибуток підприємств комунальної форми власності, плата за землю, податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, податок на промисел, ресурсні платежі, плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності, надходження від збору за забруднення навколишнього природного середовища.

Отже, місцеві бюджети та збори повинні стати надійним інструментом регулювання економічного розвитку територій, вирішення різнопланових проблем, які виникають, зменшення соціальної напруги.

Література:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К., 1996.

2. Кучма Л.Д. Європейський вибір: Виступ у Верховній Раді України 18 червня 2002 року: Послання Президента України до Верховної Ради України – 2002 рік. – К.: Преса Україна, 2002.

3. Вестник налоговой службы Украины. – 2002. – №1-20.

О.М. СИТАК

УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ЦІНОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

У контексті нової стратегії нагальною є потреба в широкому впровадженні в Україні загальноприйнятих міжнародних механізмів захисту внутрішнього ринку та регулювання зовнішньоекономічної діяльності [1].

Це, насамперед, здійснення позитивної, науково обґрунтованої та довгострокової цінової політики держави, що ґрунтується на єдиній програмі економічного і соціального розвитку держави.

Економіку України на міжнародному рівні визнано перехідною. Вона успадкувала всі диспропорції і деформації планового господарювання. Крім того, за роки реформ вони посилились. Виконавчі ж структури протягом довгого часу не змогли знайти відповідних шляхів впливу на процес ціноутворення.

Якщо і далі цінова політика в Україні буде перебувати в такому стані, то вона практично не має ніякої перспективи. Зараз є всі підстави для проведення аналізу набутого практичного досвіду з метою проведення корекції курсу та визначення нових орієнтирів для подальшого економічного розвитку держави. Ціноутворення в Україні повинно бути взірцем законності, чесності та порядності. Цього можна досягти шляхом державного регулювання даної сфери економіки.

Система державного регулювання є головним інструментом державної політики в цій сфері, її пріоритетами повинні стати: врахування впливу цінової політики на розвиток економіки; реалізація єдиного системного підходу до розвитку законодавства щодо процесу ціноутворення; посилення координації в діяльності державних органів між собою в частині регулювання цін і тарифів, здійсненні контрольно-наглядних повноважень; створення сприятливих умов для ведення підприємницької діяльності в умовах державного регулювання ціноутворення; інформаційна відкритість органів державного регулювання, надання доступу до інформації, що знаходиться в їх розпорядженні.

З огляду на вищевказане, головними принципами, що сприятимуть посиленню дієвості державного регулювання ціноутворення, є: незалежність державних органів від політичного тиску чи втручання в їх діяльність комерційних структур; чіткість повноважень держави та окремих державних органів в цілому; послідовність та координація діяльності окремих державних органів; інформування громадськості стосовно виконання своїх функцій та повноважень державними органами; висока професійна підготовка працівників державних органів.

Незалежність державних органів від політичного тиску чи втручання в їх

діяльність комерційних структур може бути реалізована за рахунок запровадження ефективної системи матеріального і морального стимулювання конкретних працівників, а також незалежності посадових осіб, що здійснюють реалізацію державної цінової політики, від політичних партій та комерційних структур.

У свою чергу, чіткість повноважень, як держави в цілому, так і окремих державних органів, може бути реалізовано через розподіл цих повноважень між конкретними органами держави, наділення цих органів чітко визначеними повноваженнями, налагодження чіткої взаємодії між ними, встановлення чіткої відповідальності посадових осіб державних органів за невиконання або неналежне виконання своїх повноважень.

Принцип послідовності та координації діяльності державних органів може бути реалізовано шляхом чіткого дотримання державними органами обраного урядом, Верховною Радою і Президентом України курсу реформ в економіці, та послідовного здійснення у своїй діяльності зрозумілих та законних дій і заходів.

Принцип інформування громадськості стосовно виконання своїх функцій та повноважень може бути реалізований через проведення прес-конференцій про стан цінової політики в Україні, оприлюднення звітів діяльності державних органів через засоби масової інформації, налагодження зворотного зв'язку з учасниками споживчого ринку з конкретних проблем з наступним інформуванням про шляхи їх вирішення.

Принцип високої професійної підготовки працівників державних органів може бути реалізований шляхом уникнення конфлікту інтересів при здійсненні контрольних-наглядових повноважень за процесом реалізації державної цінової політики в Україні та неупередженості у виконанні повноважень держави.

Отже, для проведення надійної та ефективної державної цінової політики в Україні необхідно розробити і застосувати такий механізм її реалізації, який дав би змогу максимально активізувати економічне життя суспільства не втрачаючи тих досягнень, що вже здобуті.

Література:

1. Кучма Л. Д. Європейський вибір: Виступ Президента України Л. Д. Кучми у Верховній Раді України 18 червня 2002 року. Послання Президента України до Верховної Ради України. – 2002 рік. – К.: Преса України, 2002.

С.В.СКРИПНІКОВА

РОЗВ'ЯЗАННЯ СУПЕРЕЧНОСТЕЙ ПРОЦЕСУ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

В Україні активно відбувається процес розвитку місцевого самоврядування. Але ще не вирішено багато проблем в цій сфері, що є значною перешкодою на

шляху її повноцінного функціонування. Чи не найважливішою є проблема зміцнення матеріально-фінансової бази органів місцевого самоврядування, зумовлена недосконалістю правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. Чинне законодавство не дає чіткого розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями. Крім того, загальний характер окреслених обов'язків, а також їх часткове перекриття, породжують плутанину з функціями та формами взаємодії різних рівнів місцевого самоврядування. Першочерговою потребою є визначення чіткого розподілу ролей та відповідальностей між органами, що представляють виконавчу владу на місцевому рівні, та з органами самоврядування. Це потребує внесення змін до законів України "Про місцеві державні адміністрації" та "Про місцеве самоврядування".

Необхідно також передбачити дійовий механізм фінансування делегованих повноважень виконавчої влади, оскільки останні на даний момент фактично не можуть здійснюватися через відсутність належного фінансування. Підтвердженням тому є стан справ у соціальній сфері. Так, низький рівень виконання видатків зведеного бюджету Харківської області за 9 місяців 2002 р. (будівництво житла – 23,4%, допомога сім'ям з дітьми – 48,3%, додаткові виплати населенню на покриття витрат по оплаті житлово-комунальних послуг – 48,8%) зумовлений відповідним рівнем надходження державних субвенцій (субвенція з державного бюджету до загального фонду – 71,0%, до спеціального – 29,7%) [4, с. 8].

Наступним вагомим внеском має стати нове податкове законодавство, зокрема потребує ґрунтовного перегляду перелік місцевих податків та зборів, зміщення акцентів на місцеві податки та збори, які, як свідчить досвід країн Західної Європи, формують основну частину дохідної бази місцевих бюджетів.

Потребує вирішення питання надання щорічно державою податкових пільг, що зменшують доходи бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень, без компенсації відповідних втрат доходів місцевих бюджетів. Тільки за 8 місяців цього року надано таких пільг по платі за землю на суму 70 млн грн без відповідної компенсації втрат [4, с. 4]. Обов'язковою умовою введення в дію законів, що надають додаткові пільги, які призводять до зменшення доходів бюджетів органів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень, є одночасне виділення субвенцій на компенсацію втрат.

Вимагає розв'язання проблема визначення правового режиму комунальної власності, завершення передачі у цю власність державного майна, насамперед об'єктів спільної власності територіальних громад, що перебувають в управлінні районних та обласних рад.

Заважає також недосконалість формульного підходу до визначення трансфертів: методика повністю застосована на інформації минулих років і не здатна врахувати зміни у доходній частині бюджету, за низьких нормативів практично не передбачаються в розрахункових показниках бюджету видатки на зміцнення матеріальної бази бюджетних установ. Необхідно затвердити достатні науково-обґрунтовані нормативи бюджетної забезпеченості на реалізацію програм у галузях освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту.

Наповненню дохідної частини місцевих бюджетів перешкоджає падіння фінансової дисципліни – збільшення податкового боргу суб'єктів господарювання, випадки незаконного, нецільового використання бюджетних коштів. На початок 2002 р. сума неплатежів до місцевих бюджетів по Харківській області складала 27 млн грн, а на 01.10.2002 р. – 39 млн грн [4, с. 3]. Це потребує вдосконалення контролю за бюджетним процесом на всіх його стадіях. Для цього потрібно вдосконалити мережу органів, які здійснюють контроль за бюджетним процесом, врегулювати розподіл повноважень та взаємовідносини між ними.

Вирішення проблем формування та виконання місцевих бюджетів в процесі бюджетної реформи повинно супроводжуватися проведенням податкової, адміністративної реформ, вдосконаленням законодавчої, організаційної бази місцевого самоврядування. Зміцнення матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування сприятиме підвищенню рівня його автономії, реалізації повноважень в сфері соціально-економічного розвитку регіонів.

Література:

1. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”. – К.: Парламентське вид-во, 2001. – 168 с.
2. Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар / За ред. О. В. Турчинова. – К.: Парламентське вид-во, 2002. – 320 с.
3. Олійник Д. Проблеми соціально-економічного розвитку та місцеві фінанси // Вісник УАДУ. – 2002. – №11. – С. 148-152
4. Моніторинг виконання місцевих бюджетів Харківської області за III кв. 2002 року. – Х.: Головне фінансове управління Харківської облдержадміністрації, 2003.

І.О. СОЛОДОВНИК

МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНКИ ЗАДОВОЛЕНOSTІ ГРОМАДЯН ДІЯЛЬНІСТЮ ДЕРЖАВНОЇ УСТАНОВИ

Підвищення ефективності діяльності державної установи залежить від багатьох чинників. Серед них важливе місце займає задоволеність громадян, які звертаються з тим чи іншими питаннями у сфері державної установи.

Існують методи, які дають можливість оцінки діяльності установи незалежно від профілю, надання послуг і масштабів діяльності. До них можна віднести “завдання-результат” та “завдання-результат-витрати”. Але оцінити задоволеність населення за їх допомогою навряд чи можливо. Тому розповсюдження мають такі методи оцінки ефективності, як “параметричний”, “факторів ефективності/ неефективності”, “визначення ступеня задоволеності попиту населення (клієнтів) державної установи”.

Параметричний метод передбачає співвідношення двох чинників:

1. Попередній стан відвідувачів (до відвідування установи).

2. Сучасний стан відвідувачів (клієнтів) (після відвідування установи).

Різниця між ними і є результат, який може свідчити про ефективність діяльності установ, кваліфікацію персоналу та ін. При цьому можна сказати про поточну ефективність. На нашу думку, метод може бути використаний при оцінці ефективності роботи центрів зайнятості, відділів соціальної допомоги, субсидій та інших.

Метод чинників ефективності/неефективності дозволяє систематизувати чинники, показати їх у наглядному вигляді з використанням табл. 1.

При цьому чинники неефективності поділяються на три групи:

1. Чинники, практичне вирішення яких не залежить від установ.
2. Чинники, практичне вирішення яких залежить від установ.
3. Чинники, які знаходяться на кордоні “своїх” і “чужих”.

Опитування відвідувачів державних установ м. Харкова показали, що відповіді респондентів на запитання “Що, на Вашу думку, заважає в державній службі?” виглядають таким чином (табл. 1):

Таблиця 1

№ з/п	Показник	Відсоток до загальної кількості, %
1	Низький професіоналізм службовців	21,2
2	Недоліки чинного законодавства	37,5
3	Поважне ставлення до людей	21,3
4	Відсутність або недостатність коштів	22,5

Зрозуміло, що друге запитання належить до першої групи і вирішення його на рівні РДА або районних установ неможливо. Перший і третій чинники можна віднести до другої групи і повинні вирішуватись на рівні установи.

Четверте запитання належить до прикордонних і повинне вирішуватись як на рівні установи, так і на рівні вищих органів влади.

Типові запитання для визначення задоволеності населення діяльністю РДА наведено в табл. 2.

Після одержання загальної оцінки визначаються середні значення за кожним із запитань, що надали респонденти (індекси задоволеності населення згідно із запитанням I_{zi}). І тоді індекс загальної задоволеності (I_z) визначається за формулою.

$$I_z = \frac{\sum_{i=1}^n I_{zi}}{\sum_{i=1}^n k_i},$$

де I_{zi} – індекс задоволеності населення i -тим питанням, k_i – порядковий номер i -го завдання (тобто $k_1 = 1, k_2 = 2, \dots, k_n = n$) – кількість завдань.

Значення індексу задоволеності коливатимуться в межах від 1 до 5. Змістовно значення індексу в інтервалі $1 < I_z < 2$ означають, що РДА не справляється із своїми завданнями і робота є неефективною; в інтервалі $2 < I_z < 4$ – робота може бути визнана як задовільна; знаходження індексу в інтервалі $4 < I_z < 5$ означає, що РДА добре справляється із всіма своїми завданнями.

Оцінку ефективності можна отримати шляхом розрахунку загальної задоволеності населення, яка підраховується декількома способами шляхом закритого питання.

Таблиця 2

№ з/п	Завдання	Оцінка
1	Забезпечення дотримання чинного законодавства на території району	5
2	Забезпечення економічного розвитку району	3
3	Сприяння розвитку бізнес-активності на території району	2
4	Забезпечення задовільної роботи транспорту	4
5	Покращання стану доріг	4
6	Забезпечення кваліфікованого й доступного медичного обслуговування	2
7	Забезпечення роботи дошкільних установ	5
8	Забезпечення роботи шкіл	4
9	Захист та представлення інтересів район	2
10	Зменшення безробіття, створення додаткових робочих місць	1
11	Поліпшення екологічного стану	3
12	Надання допомоги інвалідам, багатодітним сім'ям та іншим незахищеним верствам населення	1

На запитання: “Чи влаштовує Вас рівень обслуговування в державних установах?” – відповіді розподілились:

1. У цілому влаштовує – 35% респондентів;
2. Влаштовує частково – 31,2%;
3. Не влаштовує – 33,3%.

Для розрахунків використовується показник максимізації, тобто бажаний з точки зору суспільства явища, та мінімізації – небажаний.

1. Для цілей, передбачаючи максимізацію:

$$P_{\max} = \frac{N_1}{N_2} \Rightarrow 1,$$

N_1 – кількісна характеристика явища, що визначається;

N_2 – кількісна характеристика його середовища.

2. Для цілей, передбачаючи мінімізацію:

$$P_{\min} = \frac{M_1}{M_2} \Rightarrow 0,$$

де M_1 – кількісна характеристика явища, що визначається;

M_2 – кількісна характеристика його середовища.

Розрахунок показників залежить від питання, яке закладено в лист опитування.

Наприклад, якщо оцінке питання включає п'ять відповідей, тоді:

$$N_1 = \frac{K_1 + K_2 + \frac{K_3}{2}}{K_{\text{заг}}}, \text{ а } M_1 = \frac{\frac{K_3}{2} + K_4 + K_5}{K_{\text{заг}}},$$

де K_1 – кількість відвідувачів з оцінкою “цілком задоволений”;

K_2 – кількість відвідувачів з оцінкою “скоріше задоволений”;

K_3 – кількість відвідувачів з оцінкою “десь задоволений”;

K_4 – кількість відвідувачів з оцінкою “скоріш не задоволений”;

K_5 – кількість відвідувачів з оцінкою “незадоволений”;

$K_{\text{заг}}$ – загальна кількість респондентів.

Якщо в листі опитування, як у нашому прикладі, три відповіді, тоді

$$N_1 = \frac{K_1 + \frac{K_2}{2}}{K_{\text{заг}}}, \text{ а } M_1 = \frac{\frac{K_2}{2} + K_3}{K_{\text{заг}}}.$$

Згідно з наведеними даними

$$P_{\max} - 51,6.$$

$$P_{\max} - 49,6.$$

Таку ситуацію навряд чи можна назвати задовільною.

Розрахунки показників мінімізації та максимізації характеризують рівень задоволення населення діяльністю державних органів за допомогою непрямих питань.

Так, на запитання: “Чи вдавалось Вам вирішити свої питання останнім часом?”

– голоси респондентів розподілилися таким чином:

Так – 30%, не зовсім – 45%, ні – 25%.

Тоді

$$P_{\max} - 52,5.$$

$$P_{\max} - 47,5.$$

Отримані показники не дуже відрізняються від попередніх, що дає змогу зробити висновки про достовірну інформацію.

Це запитання дає можливість використання параметричного методу. Згідно з опитуванням, після відвідування державної установи змінився стан у 30% відвідувачів, стан інших не змінився чи змінився частково, що не дає можливості оцінити діяльність установ як ефективну.

Використання листів опитування відвідувачів державної установи дозволяє зробити аналіз питань, з якими звертається населення (табл. 3).

Таблиця 3

№ з/п	Сфера інтересів	Відсоток до загальної кількості, %
1	Бізнес	17,5
2	Роз'яснення чинного законодавства	16,2
3	Працевлаштування	48,7
4	Питання, пов'язані з материнською допомогою (субсидії, пенсії, інше)	35,0
5	Поліпшення житлових умов	3,7
6	Недоліки житлово-комунального господарства	7,5
7	Інше	1,2

При аналізі використовуються демографічні дані відвідувача.

А тому оцінка задоволеності, крім загальної, пофакторної, повинна здійснюватися з урахунок віку, статі тощо.

А.И. ТОЛСТЫХ

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ПАРТНЕРСКИХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ЗАНЯТОСТИ

Решение вопросов преодоления безработицы возможно лишь при условии тесного взаимодействия службы занятости с органами государственной власти и местного самоуправления, региональными структурами работодателей, профсоюзными органами, общественными организациями и другими социальными партнерами.

Сегодня можно говорить об уже сложившейся системе взаимовыгодного сотрудничества с работодателями, оказывающей влияние в первую очередь на объединение двух направлений поиска: безработными гражданами – работы, работодателями – необходимых специалистов и рабочих.

В значительной мере этому способствовал переход государственной службы занятости на новую единую технологию обслуживания незанятого населения, которая базируется на общепризнанных принципах деятельности служб занятости европейских стран и адаптирована к нашим условиям.

Одним из основных принципов технологии является тесное взаимодействие с работодателями через расширение сферы услуг для предприятий в подборе кадров.

В районных центрах занятости постоянно проводятся семинары для работодателей, круглые столы, участники которых могут получить ответы на любые вопросы, касающиеся законодательства о занятости. Сотрудники службы

занятости принимают активное участие в мероприятиях, которые проводят областная и районные организации работодателей. Областным центром занятости выделены представители для консультаций работодателей по интересующим их вопросам.

Практикуется подбор персонала и профессиональная подготовка кадров из числа безработных под заказ работодателей. Примером тому может служить наше сотрудничество с ОАО “Харьковметрострой”, ГП “Завод им. Малышева” и др. предприятиями.

Хорошо зарекомендовала себя и такая форма работы, как проведение мини-ярмарок вакансий непосредственно на предприятиях, куда приглашаются безработные, имеющие профессии, необходимые на данном производстве. Так в прошлом году было проведено 160 ярмарок и мини-ярмарок вакансий, на которых присутствовало около 7 тыс. чел. В результате почти 800 чел. были трудоустроены, более 30 чел. направлено на профессиональное обучение под гарантированное трудоустройство. Более чем с 600 предприятиями и организациями областной службой занятости были заключены договора о создании дополнительных дотационных рабочих мест, на которых трудоустроено 1620 безработных граждан. Общая сумма дотаций работодателям из Фонда государственного страхования на случай безработицы составила 3,2 млн грн. В этом году планируется создание почти 1800 дотационных рабочих мест и работодателям будет перечислено около 4 млн грн.

В начале прошлого года по инициативе областного центра занятости были разработаны и подписаны совместные рабочие планы с рядом главных управлений и управлений облгосадминистрации по организации и проведению оплачиваемых общественных работ в подведомственных им организациях – объектах социальной сферы за счет средств службы занятости.

Третью часть безработных граждан, состоящих на учете в службе занятости, составляют молодые люди до 28 лет. Поэтому сотрудничеству с социальными партнерами по трудоустройству молодежи областным центром занятости уделяется особое внимание.

Разработан и реализуется план совместных действий по обеспечению трудоустройства подростков с областной службой по делам несовершеннолетних.

С целью содействия вторичной занятости молодежи в свободное от учебы время между областным центром занятости и Харьковским отделением Всеукраинской молодежной общественной организации “Ассоциация трудовых объединений молодежи” подписано соглашение о взаимодействии по оказанию помощи молодежи, осуществлен ряд мероприятий согласно плану совместных действий.

Продолжается сотрудничество с общественными центрами занятости, созданными при 18 учебных заведениях г. Харькова, которые занимаются проблемами занятости студенческой молодежи.

В связи с предстоящим реформированием Вооруженных сил, конверсией бывших военных производств Указом Президента Украины утверждена Программа социальной адаптации военнослужащих, уволенных в запас или отставку, на период

до 2005 г. Целью программы является оказание бывшим военнослужащим помощи в плане их профессиональной ориентации, переподготовки и трудоустройства. С февраля прошлого года действует соглашение между областной службой занятости и Уполномоченным Национального координационного центра социальной и профессиональной адаптации военнослужащих, уволенных в запас или отставку, в Харьковском регионе об объединении усилий в обеспечении реализации программы. Утверждены мероприятия областной службы занятости, направленные на ее выполнение.

Более 500 жителей области в прошлом году были официально направлены кадровыми агентствами на работу за границу, в основном, в Российскую Федерацию.

Таким образом, общие усилия службы занятости, местных органов власти, работодателей, общественных организаций и других заинтересованных структур, объединенных рамками социального партнерства, направлены на трудоустройство и психологическую поддержку граждан, способствуют повышению социальной защиты безработных и, в конечном счете, решению многих проблем, касающихся занятости населения.

*Н.Н. УДОВИЧЕНКО,
О.Е. ВАШЕВ*

ФИНАНСИРОВАНИЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Составной частью государственной политики охраны здоровья в Украине являются местные и региональные комплексные программы, которые формируются органами местного самоуправления и отображают специфические потребности охраны здоровья населения, которое проживает на соответственных административных территориях. Финансирование учреждений охраны здоровья осуществляется за счет бюджета местного, регионального самоуправления [1].

Данная форма финансирования является весьма разумной, поскольку состояние здоровья населения каждой конкретной территории определяется, прежде всего, сложившимся уникальным комплексом социально-экономических, демографических, природно-климатических и др. условий данного региона [2]. Однако в последнее время сократились возможности местного самоуправления финансировать бесплатное предоставление населению медицинской помощи, вследствие чего резко ухудшилась ее доступность для широких слоев населения, причем в наиболее сложном положении оказываются наименее обеспеченные группы населения.

Объектом исследования явилось финансирование лечебно-профилактических учреждений Дзержинского района г. Харькова.

В настоящее время применяется сметно-бюджетная модель финансирования ЛПУ. Смета бюджетного учреждения – это финансово-плановый акт,

определяющий объем, целевое направление и поквартальное распределение ассигнований [4].

В модели сметно-бюджетного финансирования ЛПУ различают два принципиально отличающихся по своей сути типа доходов – это средства, выделенные на содержание ЛПУ из бюджета органа местного самоуправления, и средства, поступившие в соответствии с законодательством в распоряжение учреждений для выполнения своих функций или специальных полномочий – так называемые “внебюджетные средства” [2].

Так, в 2002 г. на содержание ЛПУ района было запланировано 7139,6 тыс. грн, фактическое исполнение бюджета составило 8036,6 тыс. грн, т.е. фактически план выполнен на 113 %, но проект бюджета составленный в соответствии с нормативами (расчетные показатели необходимой потребности в бюджетных средствах учреждений здравоохранения) предполагает выделение 17344,5 тыс. грн на содержание ЛПУ. То есть недостаток в финансировании в соответствии с нормативами составляет 9307,9 тыс. грн.

Проведенный анализ фактического исполнения бюджета за год показывает, что фактические потребности в финансировании расходов на содержание ЛПУ значительно выше, но зависимость от доходов бюджета местного самоуправления, не дает возможности обеспечить ЛПУ в соответствии с плановыми мощностями. Поэтому главные распорядители кредитов всех уровней оказываются перед необходимостью поиска дополнительных источников финансирования. Так, при уровне бюджетного финансирования 8036,6 тыс. грн привлечено внебюджетных средств 1811,6 тыс. грн. Совокупный бюджет составил 9848,2 тыс. грн.

В этом и суть первой проблемы, ибо получается, что не имеет принципиального значения, насколько точно рассчитана смета, достаточно или нет заложенных в смету плановых объемов финансирования на полноценную работу плановых мощностей при их полной загрузке. Каковы бы ни были конкретные параметры сметы, считается, что если распорядитель бюджетных средств формально выполняет принятые лимиты бюджетных обязательств, то он как бы полностью покрывает издержки ЛПУ, необходимые для его работы [5].

Суть второй проблемы состоит в том, что распределение средств на содержание органов местного самоуправления и учреждений, находящихся на финансировании района, происходит в соответствии с предполагаемыми доходами на год [1]. Так, на содержание ЛПУ выделяется 20 – 22% от бюджета района. В 2002 г. бюджет района на начало года составил 32215,4 тыс. грн, на содержание ЛПУ выделено 7139,6 тыс. грн, что составляет 22 %.

Более глубоко проблемы финансирования раскрывает анализ исполнения статей бюджета. Как известно по части расходов, все расходы делятся на условно-постоянные и условно-переменные расходы [4].

К условно-постоянным относятся расходы, которые не зависят от объема оказанной медицинской помощи и количества посетителей в определенный промежуток времени, это расходы на содержание ЛПУ в части заработной платы штатного персонала, коммунальные расходы.

К условно-переменным относятся расходы, которые непосредственно зависят

от объема медицинской помощи, учитывая специфические потребности каждого посетителя ЛПУ: расходы на медикаменты, питание, износ мягкого инвентаря, износ оборудования и т.д.

Проведенный анализ свидетельствует, что доля внебюджетных средств в суммарном наполнении условно-переменных статей расходов составляет 62 %. Доля внебюджетных средств в суммарном наполнении условно-постоянных статей расходов составляет 2%. То есть руководители ЛПУ были вынуждены изыскивать и направлять на покрытие расходов дополнительные средства в основном на текущее содержание учреждений, тогда как условно-постоянные расходы погашаются за счет бюджета района. Такая система обуславливает то, что ресурсы здравоохранения используются с низкой эффективностью [5]. Сохранение принципа финансирования ЛПУ из бюджета в расчете на ресурсные показатели (коечный фонд, штаты и проч.) вне зависимости от реальной работы учреждений ,способствует консервации излишних мощностей . Перед органами местного самоуправления в части планирования расходов на здравоохранение стоит на сегодняшний день трудноразрешимая задача. Нет механизма, который бы четко регулировал порядок распределения доли расходов на здравоохранение, т.е. сколько средств и по каким статьям необходимо распределять на содержание сети ЛПУ [3].

Необходимость экономических подходов на современном этапе развития – это не только требование времени, но и механизм формирования качества медицинской деятельности.

Возможность более рационального планирования деятельности медицинских учреждений, станет возможной при переходе на систему обязательного медицинского страхования. Сама система обязательного медицинского страхования не гарантирует достаточность финансовых средств, но в ОМС заложены механизмы, позволяющие осуществить переход от затратного планирования к реальному и прогнозируемому финансированию. Тесное сотрудничество между районными представительствами фонда обязательного медицинского страхования и органами местного самоуправления даст возможность более рационально использовать финансовые средства.

Литература:

1. Законодавство України про місцеve самоврядування та компетенцію його органів: Збірник нормативних актів /Уклад. М.П. Воронов, В.Д. Яворський, П.М. Любченко та ін. –Х.:Факт, 2000. – 400 с.

2. Законодавство України про охорону здоров'я /За ред. В.Ф.Москаленко. –К.: Юрінком Інтер,2000. – 528 с.

3. Вялков А.И. О необходимости внедрения новых экономических моделей в здравоохранении // Экономика здравоохранения. – 1999. – №7, 8. – С.5–11.

4. Экономика здравоохранения :Учеб. пос. /Под ред. И.М.Шейман. – М. :ТЕИС, 2001. – 324 с.

5. Кадыров Ф.Н. Экономический анализ и планирование деятельности медицинских учреждений / Междунар. центр фин.-экон. развития. – М., 1999. – 198 с.

С.І. ЧЕРНОВ

СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМКИ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ АГРАРНОГО СЕКТОРА ХАРКІВЩИНИ

Агропромисловий комплекс Харківщини налічує 11 тис. підприємств і організацій всіх форм власності, у т.ч. 127 підприємств харчової та переробної промисловості. За кількістю населення, площею сільськогосподарських угідь, ріллі, загальним обсягом сільськогосподарської продукції область входить у першу п'ятірку областей України.

На Харківщині тривалий період зростає землекористування (таблиця). Процес концентрації виробництва здійснювався переважно революційним шляхом, в першу чергу, шляхом централізації, тобто об'єднання самостійних господарств в одне і запровадження в ньому єдиного управління.

Таблиця

Роки	Державні і колективні підприємства	
	кількість	середній розмір, га
1940	2180	776
1950	1153	1398
1960	688	2400
1970	486	2405
1980	514	5118
1990	627	4197
2000	829	2404
2002	882	2099
2005 ^x	1000	1700
2010 ^x	1100	1500

Сільське господарство Харківської області, як і України в цілому, у 90-ті рр. понесло великі збитки від економічних негараздів і погодних катаклізмів. Лише в 2000 р. з початком активного впровадження аграрної реформи намітились перші ознаки стабілізації і покращення стану справ. Тоді вдалося збільшити обсяги виробництва валової продукції сільського господарства порівняно з попереднім роком на 16 %.

За сучасних умов вивести сільське господарство на нові рубежі розвитку можна, лише спираючись на справжнього господаря, власника землі, а також на новітні наукові розробки і сучасні технології та оновлену матеріально-технічну базу.

Програмою передбачено здійснення системи заходів щодо докорінного підвищення родючості ґрунтів, зростання урожайності сільськогосподарських

культур, стабілізації та розвитку всіх галузей тваринництва, оновлення матеріально-технічної бази реформованих господарств. Особлива увага при цьому приділялась забезпеченню її соціальної спрямованості і створенню умов для відродження села.

Вже перший рік її виконання показав правильність обраної стратегії і політики. У 2001 р. було забезпечено зростання обсягів виробництва всіх основних видів продукції, зросли урожайність сільськогосподарських культур і продуктивність тварин, приріст виробництва склав, порівняно з 2000 р., 22 %.

Покращилися і фінансові показники роботи реформованих господарств, 78 % яких завершили рік з прибутками, зведений фінансовий результат склав 108,4 млн грн прибутку. Вперше після 1995 р. сільськогосподарське виробництво стало в області рентабельним.

Позитивні зміни у фінансовому стані дозволили дещо покращити соціально-економічну ситуацію на селі. На 52,5 млн грн, або на 83 % скоротилася заборгованість по заробітній платі.

Але стало зрозумілим, що лише організаційних заходів для забезпечення розвитку АПК недостатньо. Практика свідчить, що найбільші збитки мають господарства, де не дотримуються технологічні та агротехнічні вимоги, не дбають про збереження і підвищення родючості ґрунтів. Ось чому відразу після завершення жнив в області було взято курс на впровадження інтенсивних методів господарювання, суворе дотримання всіх вимог технології.

Спираючись на рекомендації вчених-аграрників, на розроблені ними технологічні карти вирощування сільськогосподарських культур, облдержадміністрація поставила завдання вкласти в середньому по області під урожай 2002 р. у вигляді мінеральних і органічних добрив, засобів захисту рослин, якісного насіння і інших матеріальних ресурсів на суму не менше 800-830 грн в розрахунку на 1 га ріллі проти 528 грн під урожай 2001 р.

Для виконання цього завдання господарства взяли близько 160 млн грн кредитів. Ще майже 80 млн грн вклали інвестори. Обласна державна адміністрація виділила позику з обласного бюджету. Разом з власними коштами господарств за розвиток рослинницьких галузей було вкладено понад 1,3 млрд грн.

Позитивні зрушення досягнуті і у тваринництві. За 2002 р. у всіх категоріях господарств області забезпечено зростання виробництва молока на 12%, м'яса – на 14% і яєць – на 11%. Обсяги виробництва нарощувались також в особистих підсобних господарствах.

Життя постійно вносить корективи в уже розроблені плани. Стала очевидною необхідність внесення змін у стратегічний план розвитку сільського господарства області на період до 2010 р. Розпочата робота над підготовкою Програми другої редакції. В області і районах завершується відпрацювання галузевих програм виробництва сільськогосподарської продукції на 2003 р., здійснюються заходи щодо подальшого зміцнення матеріально-технічної бази реформованих господарств усіх форм власності.

Для управлінців АПК залишається актуальним завдання забезпечення постійного збільшення обсягів виробництва сільгосппродукції, та створення умов

для подальшого зміцнення економіки і розвитку реформованих господарств, вирішення соціальних проблем на селі, зростання добробуту сільських трудівників.

Стаavimo завдання у майбутньому році збільшити обсяги виробництва сільгосппродукції та створити умови для подальшого зміцнення економіки і розвитку реформованих господарств, вирішення соціальних проблем на селі, зростання добробуту сільських трудівників.

П.І. ШЕВЧУК

ЕФЕКТИВНІСТЬ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ У ВИРІШЕННІ ПРОБЛЕМ ІНВАЛІДІВ

Стабілізація української економіки створює передумови для підвищення добробуту людей. Одним із найважливіших завдань соціальної політики в Україні стає створення сприятливих і безпечних умов праці на виробництві, запобігання травматизму в побуті, підвищення якості медичного обслуговування населення з метою запобігання інвалідності, пом'якшення умов життя інвалідів.

Проблема захисту інвалідів в Україні набуває особливого значення у зв'язку з постійним зростанням їх частки в загальній структурі населення. За останні сім років чисельність інвалідів збільшилась з 2,1 млн до 2,66 млн осіб, особливо стрімко зростає чисельність дітей-інвалідів [3].

Інваліди гостро відчувають прояви нерівності в економічному, соціальному, моральному і політичному аспекті внаслідок обмеженості життєдіяльності. В цьому зв'язку професійна реабілітація та сприяння їх зайнятості розглядається як один з напрямів розв'язання проблеми бідності серед цієї категорії населення.

Незважаючи на негаразди та труднощі, за 10 років незалежності України, в основному, сформовано нормативно-законодавчу базу з вирішення проблем осіб з особливими потребами. Це закони України "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні", "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" та ін. [4], які забезпечують для інвалідів основні соціальні гарантії у сфері трудової діяльності, слугують важелями економічного впливу на підприємства різних форм власності з метою вирішення питань працевлаштування осіб з обмеженими можливостями, створенню для них спеціалізованих робочих місць. Законодавчо визначено спрямування відповідної фінансової допомоги навчальним закладам різного рівня акредитації для сприяння навчанню молодих інвалідів, на виготовлення та забезпечення їхньої життєдіяльності необхідними медичними та технічними засобами і устаткуванням, здійснення широкої професійно-трудової реабілітації на період до 2005 р. [2]. Питання забезпечення умов життя та побуту інвалідів є нагальними для органів виконавчої влади та місцевого самоврядування усіх рівнів [1].

На сучасному етапі перед Україною постала проблема розробки дієвих підходів до формування державної політики щодо інвалідів і шляхів її реалізації. Необхідність вирішення зазначеної проблеми змушує переглянути традиційне розуміння таких

понять як “інвалід” та “інвалідність”, привести їх у відповідність до вимог міжнародного права.

Комплексне вирішення проблем неповносправних передбачає створення:

– системи інформаційного забезпечення (зміну змісту бази даних про цих осіб у державній статистичній звітності з акцентом на відображення структури потреб, інтересів, здібностей та стану здоров'я, реальних можливостей суспільства і попиту ринку праці);

– системи комплексної багатопрофільної реабілітації та зайнятості інвалідів, скерованої на забезпечення їх повноцінної життєдіяльності та інтеграції у соціальне середовище;

– реабілітаційної медичної, соціальної та професійної інфраструктур, що сприятиме подоланню інвалідами фізичних та психологічних бар'єрів на шляху відновлення їхніх зв'язків з оточуючим середовищем, подоланню стану перманентної бідності і підвищенню життєвого рівня;

– системи підготовки соціальних працівників з вищою освітою, що володіють методиками реабілітаційно-експертної діагностики, відновлення здібностей неповносправних до побутової, суспільної та професійної діяльності, засобами формування адекватних механізмів взаємодії макросоціального оточення та інвалідів [5];

– організаційно-управлінської структури працевлаштування та зайнятості інвалідів, розробку державних програм і стандартів з проблем реабілітації інвалідів.

Здійснення такого комплексу робіт потребує належного фінансового, кадрового, науково-методичного та матеріально-технічного забезпечення [1; 2; 5]. Важливо вирішити питання достойного пенсійного забезпечення та надання адекватної соціальної допомоги інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам, малозабезпеченим сім'ям інвалідів, обґрунтування заходів з підвищення рівня забезпечення прожиткового мінімуму для призначення їм гідної державної соціальної допомоги [6]. Це, насамперед, потребує створення безперешкодного, безбар'єрного середовища життєдіяльності інвалідів, спеціалізованих транспортних засобів, інших засобів пересування та зв'язку, вільного доступу інвалідів до інформації та інших ресурсів.

Необхідно укорінити у суспільстві парадигму, згідно з якою кожний з таких людей міг би сказати будь-якому члену українського суспільства: “Дивись на мене як на рівного”.

Література:

1. Указ Президента України від 24.05.2000 р. №717 “Про основні напрямки соціальної політики на період до 2004 року”// <http://www.rada.kiev.ua>.

2. Указ Президента України від 13.07.2001 р. №519 “Національна програма професійної реабілітації та зайнятості осіб з обмеженими фізичними можливостями на 2001-2005 роки”//<http://www.rada.kiev.ua>.

3. Доповідь “Про становище інвалідів в Україні та основи державної політики щодо вирішення проблем громадян з особливими потребами”. – К., 2002. – 76с.

4. Об'єднання громадян благодійництво та соціальний захист в Україні (вибране законодавство) // Укл. О.І.Сушинський, Г.Г.Мисаковець, П.І.Шевчук. – Ліга-Прес, 2000. – 288 с.

5. Шевчук П.І. Засади та сутність соціальної політики. – Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 34с.

6. Шевчук П.І., Берік З.А. Пенсійне забезпечення. – Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 56с.

П.А. ШЕЙКО

ОПТИМІЗАЦІЯ ІННОВАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ У МЕДИЦИНІ

Для реалізації інноваційної політики в галузі потрібно впоратись з низкою об'єктивних та суб'єктивних перепон, вирішити чимало наукових питань, що регламентують сучасні інноваційні технології. Йдеться, наприклад, про науково-методичні основи селективного відбору пропозицій дня впровадженнь із зарубіжних джерел наукової інформації.

Медицина є своєрідною галуззю, де інновації пов'язані з здоров'ям людини, що є досить відповідальним як з боку автора новації, так і з боку споживача пропозиції.

Побачити результат матеріалізації нової технології лікування діагностики та профілактики, не завжди є можливим. Адже ще не розроблено кваліметричний апарат виміру ефективності інноваційного процесу в медицині. Цю проблему потрібно вирішувати у науковому плані, що під силу потенціалу служби наукових медичних інститутів.

Наша держава буде ринкові відносини як основу соціально-економічної формації. Не винятком є і охорона здоров'я як галузь, де на зміну минулим соціальним відносинам приходять ринкові, які, як уявляється, мають проявлятися на тлі інноваційної політики.

Минули часи, коли за матеріалізацію нової медичної технології автор, у кращому випадку, одержував моральне заохочення Ринкові відносини вимагають науково-обґрунтованого ціноутворення для здійснення матеріального заохочення за окремі інноваційні технології та їх результативність. Доки не вирішиться проблема матеріального заохочення виконавців інноваційних процесів, говорити серйозно про їх ефективність взагалі не варто.

Однією з перепон на шляху створення ефективної системи інноваційних технологій є недостатня інноваційна підготовка кадрів, що нерідко зумовлює навіть підміну предмета впровадження засобом комунікації і навпаки. Будь-яка з установ галузі користується методичними рекомендаціями, які регламентують порядок підготовки та використання засобів наукової комунікації. Вони діють в галузі вже понад п'ять років. А до цього часу більшість спеціалістів демонструють повну

необізнаність з такими методичними документами.

Організаційно-методичним центром інноваційної політики в галузі є Укрмедпатентінформ Міністерства охорони здоров'я України як головна з цієї проблеми галузева установа. На жаль, органи на місцях, ще не стали основними виконавцями формування пропозицій для впроваджень, переадресувавши цю роботу організаційно-методичній службі.

Мета діяльності органів науково-медичних інститутів – це матеріалізація досягнень медичної науки та практики. Якщо керівництво науково-дослідного інституту не вважає службу науково-медичної інформації вкрай потрібною, то і інноваційна політика здійснюється незадовільно або частково.

Проблемою є також налагодження творчих зв'язків науковців, керівників наукових колективів із спеціалістами та керівниками практичних закладів охорони здоров'я. Саме творчі зв'язки, як свідчать спеціальні спостереження, визначають в абсолютній більшості випадків успіх інноваційного процесу.

Зусиллями останніх років поталанило дещо усунути принцип імперативності у здійсненні інноваційної політики. Наказами, планами, розпорядженнями, директивами інноваційний процес започаткувати не важко, але він не буде раціональним та ефективним. Виконавці технології впровадження необхідно мати хоча б мінімальний набір умов та можливостей для здійснення такої роботи, а також прагнення та бажання здійснити таку технологію від початку до кінця з очікуванням позитивного результату. Ось на такому принципі уявляється побудова сучасного інноваційного процесу.

Потрібно розробити методичний документ, який би чітко регламентував формування та здійснення інноваційних технологій в системі медичних закладів, а також розробити спеціальне положення щодо реалізації інноваційної політики в системі охорони здоров'я.

Сьогодні здійснювати інноваційні процеси в системі охорони здоров'я без належного наукового супроводження, тобто без розробки та наукового обґрунтування основних етапів згаданих процесів, – безперспективна справа. Здійснення заходів щодо підвищення рівня інноваційної культури спеціалістів галузі та заходів, які б прискорили матеріалізацію досягнень медичної науки, – це невідкладні завдання всіх, хто причетний до вирішення проблем сучасної інноваційної політики.

Література:

1. Жаров В., Максимова Н. Законодавство України у сфері інтелектуальної власності // Інтелектуальна власність. – 2002. – №10. – С. 79-82.
2. Овсяннікова Л.М., Сульдїна З.П. Медична наука та інноваційна діяльність: стан проблеми, перспективи розвитку // Інтелектуальна власність. – 2002. – №8. – С. 69-72.35.
3. Філіпенко А. Охорона інтелектуальної власності в Україні – справа державна // Інтелектуальна власність – 2001. – №11 – С. 33-35.

*І.О. ШЕКШУЄВ,
Я.В. КУРОЧКА*

ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПРОГРАМ: РОЗВИТОК ПАРТНЕРСТВА ОРГАНІВ ВЛАДИ І ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

В розвинених країнах світу основний наголос у соціальній сфері робиться на розвитку соціального партнерства, а в Україні його помилково розуміють як комплекс взаємин між органами влади, підприємцями і професійними спілками. Для вирішення проблем у соціальній сфері необхідно залучати до співробітництва також і громадські організації, запроваджувати сучасні методи її реформування [1].

Однією з основних форм реалізації соціальних задач, програм і проектів у суспільстві має бути соціальне замовлення, яке базується на наступних загальних положеннях:

- формування активної й адресної соціальної політики;
- відсутність прибутковості,
- створення нових робочих місць;
- додаткове фінансування соціальної сфери за рахунок залучення недержавних коштів (за відсутності мотиву прибутковості);
- цивілізоване роздержавлення соціальної сфери;
- формування конкурентного середовища в соціальній сфері;
- поступовий перехід від адміністративного управління до конкурентності та конкурентності [2].

Така технологія запроваджується на принципах відкритості і свободи руху інформації, конкурентності і конкурентності, незалежної зовнішньої оцінки, урахування особливостей регіональної ситуації та необхідності здійснення пілотних проектів та програм з можливістю поширення досвіду на всю територію України.

Фінансові ресурси і механізми відіграють важливу роль у здійсненні соціальних програм в Україні. Щоб усі джерела фінансування сприяли економічному зростанню, соціальному розвитку й охороні навколишнього середовища в контексті сталого розвитку, необхідно зробити практику субсидування більш транспарентною [4]. Варто заохочувати подальші національні і міжнародні дослідження у сфері соціальних програм з метою оптимального визначення і скорочення субсидій, які зумовлюють диспропорції у міжнародній економіці та негативні наслідки для суспільства. Бажано використовувати міжнародне співробітництво для заохочення скорочення обсягу субсидій у тих випадках, коли вони значною мірою впливають на конкурентоздатність.

Різні дослідження і практичний досвід розвинених країн, свідчать, що належне використання економічних механізмів може сприяти виникненню позитивних можливостей для переорієнтації поведінки різних секторів економіки та суспільства відносно до нових умов співробітництва.

Пропонується розглядати можливість розширення перспективних досліджень,

пов'язаних з такими механізмами узгоджених дій, і надавати результати відповідним міжурядовим і неурядовим міжнародним організаціям. У цьому відношенні нові форми фінансування повинні доповнювати офіційну допомогу з метою розвитку досліджень. Необхідно продовжувати розгляд нових ініціатив, спрямованих на спільне досягнення цілей у сфері охорони навколишнього середовища і сталого розвитку в рамках взаємовигідного фінансування соціальних програм у суспільстві.

Література:

1. Послання Президента України до Верховної Ради "Україна: поступ у ХХІ століття: Стратегія економічної та соціальної політики на 2000-2004 рр." // Уряд. кур'єр. – 2000. – 28 січня (№11).
2. *Ансофф І.* Стратегическое управление: Пер. с англ. / Науч. ред. и авт. предисл. Л.И. Евенко. – М.: Экономика, 1996.
3. *Мазур І.І., Шапиро В.Д.* и др. Управление проектами: (справочник для профессионалов). – М.: Высш. шк., 2001 – 880 с.
4. Розміщення продуктивних сил / За ред. В.В. Ковалевського. – К.: Знання, 1998.

А.Л. ШУТЕНКО

ПОЛІДІМЕНСІОНАЛЬНІ СТРУКТУРИ УПРАВЛІННЯ ПРОЕКТАМИ СИСТЕМ МІСЬКОГО КОМПЛЕКСУ

Сучасні міста є складними системами, де зосереджені наукові й виробничі сфери, центри інтелектуального виробництва найновіших ідей, технологій для подальшого впровадження в країні. Науковий підхід до системи управління міськими комплексами має враховувати, що всі процеси тут розвиваються під впливом об'єктивних і суб'єктивних, внутрішніх і зовнішніх факторів [1, 8]. До об'єктивних чинників слід віднести людський фактор, міську інфраструктуру, економічні та соціально-політичні чинники. Суб'єктивні чинники соціально-економічного розвитку включають суб'єкти управління з їх структурою, кадровими колективами та громадськими організаціями [2].

Таким чином, сутність управління розвитком міста можна визначити як особливий вид цілеспрямованої владної діяльності, вплив суб'єкта управління на сукупність суперечливих (полідіменсійональних) матеріальних, соціальних, політичних, економічних та інших чинників. Цю систему можна трактувати як багатокритеріальну і для вирішення задач, які відносяться до неї, потрібно використовувати методи теорії багатоцільового вибору [3].

Складність останнього полягає, в першу чергу, у протиріччі критеріїв. Звідси виникає необхідність використання відповідної системи розумного компромісу, що дозволяє покращити якість рішення, що приймається, за всіма локальними критеріями – полідіменсійональними показниками ефективності [1; 4].

Але методи дослідження операцій з підвищення якості рішень мають серйозні недоліки: вони спираються на постулат, що оптимізація і оцінка якості рішення здійснюються на основі одного скалярного критерію – показника ефективності. Таким чином, якість рішення (варіанта, альтернативи) α оцінюється скалярним критерієм $x(\alpha)$, а рішення α_0 обирається як оптимальне з множини можливих рішень за умови $x(\alpha_0) \geq x(\alpha)$ для всіх $\alpha \in A$. Такий підхід називають скалярним або однокритеріальним [4].

Однак у практиці прийняття рішень з питань містобудування доводиться враховувати не один, а декілька (часто навіть суперечливих) полідімensionальних показників ефективності, і рішення, яке є оптимальним за одним показником ефективності, стає незадовільним за іншим. Тому необхідно враховувати всі полідімensionальні показники ефективності. Такі задачі зводяться векторними або багатокритеріальними (багатоцільовими) і передбачають, що якість рішення оцінюється на основі декількох полідімensionальних показників ефективності x_1, x_2, \dots, x_n , які становлять собою векторний критерій $x = (x_1, x_2, \dots, x_n)$. Оптимальність прийнятого рішення функціонування міського комплексу здійснюється на основі даного вектора [5].

У загальній формі задачу багатоцільового вибору в практиці містобудування можна сформулювати так: нехай α – рішення (варіант, альтернатива) з безлічі допустимих рішень. Якість рішення оцінюється локальними критеріями (показниками ефективності) x_1, x_2, \dots, x_n , що складають вектор $x = (x_1, x_2, \dots, x_n)$. Вибір пов'язаний з відображенням рішення, заданого аналітично, статистично або евристично. Відносна важливість полідімensionальних показників ефективності (локальних критеріїв) задана вектором пріоритетів $\lambda = (\lambda_1, \lambda_2, \dots, \lambda_n)$, де $\lambda_i \in [1, \infty]$ – бінарний зв'язок критеріїв j і $j+1$. Бінарний зв'язок зветься транзитивним, якщо для всіх елементів містобудівної системи дійсна умова

$$\alpha_1 R \alpha_2, \alpha_2 R \alpha_3 \Rightarrow \alpha_1 R \alpha_3.$$

Необхідно знайти рішення, яке задовольняє двом умовам міського комплексу: має бути допустимим і найкращим. Тобто воно повинне оптимізувати вектор з урахуванням пріоритетів полідімensionальних показників ефективності $\lambda = (\lambda_1, \lambda_2, \dots, \lambda_n)$.

Отже, в загальному вигляді модель багатоцільового вибору в містобудівній системі, що відповідає дійсному формулюванню, може бути відображена такою аналітичною залежністю: $\alpha^0 = \varphi^{-1} \left[\text{opt} (x(\alpha), \lambda) \right]_{\alpha \in A}$

або у випадку, коли існує не єдине раціональне рішення, виділяється підмножина рішень A^0 , $A^0 = \{\alpha^0\} = \bigcup_{\alpha \in A} \varphi^{-1} \left[\text{opt} (x(\alpha), \lambda) \right]_{\alpha \in A}$,

де opt – оператор багатоцільового вибору, що показує принцип оптимізації і оптимізаційний векторний критерій; φ^{-1} – зворотне відображення $x \rightarrow \alpha = \varphi^{-1}(x)$.

Оператор оптимізації при багатоцільовому виборі є порядковим (транзитивним бінарним) зв'язком, який дозволяє розмістити елементи множини можливих рішень містобудівних систем у відповідний ряд за деяким правилом, тобто елементи множини за деяким принципом оптимальності [7].

Релізувати такі моделі багатоцільового вибору можна аналітичними або евристичними методами з використанням (або без використання) ЕОМ.

Викладені в роботі положення використано при розробці “Регіональної комплексної програми соціально-економічного розвитку Харківської області до 2010 року” [6], а також “Міського проекту” [7]. Крім того, ці положення планується використовувати в системі “Міського мегаполісу”, над створенням якого працюють фахівці Харківської державної академії міського господарства.

Література:

1. Черчмен У., Акоф Р., Арноф Л. Введение в исследование операций: Пер. с англ. – М.: Наука, 1967. – 488 с.
2. Шутенко Л.Н. Технологические основы формирования и оптимизации жизненного цикла городского жилого фонда (теория, практика, перспективы). – Х.: Майдан, 2002. – 1053 с.
3. Семенов В.Т. Устойчивое развитие городов – перспективы и реальность // Коммунальное хозяйство городов: Науч.-техн. сб. – Вып. 36. – К.: Техніка, 2002. – С.156-163.
4. Завадскас Э.К. Комплексная оценка и выбор ресурсосберегающих решений в строительстве. – Вильнюс: Москлас, 1987. – 212 с.
5. Боржов В.И. Некоторые проблемы векторной многокритериальной оптимизации // Тез. докл. V Всесоюзн. совещания по проблемам управления. – Ч.1. – М., 1971. – С.112-116.
6. Дьомін О.О., Бакіров В.С., Тягло В.М., Шутенко Л.М. та ін. Регіональна комплексна програма соціально-економічного розвитку Харківської області до 2010 року. – Х., 1999. – 150 с.
7. Падиновский В.В., Ногин В.О. Парето-оптимальные решения многокритериальных задач. – М.: Наука, 1982. – 254 с.
8. Онищук Г.І. Проблеми розвитку міського комплексу України: теорія і практика. – К.: Наук. світ, 2002. – 506 с.

В.Ю.БАБАЄВ

РОЗВИТОК ІНФРАСТРУКТУРИ АГРАРНОГО РИНКУ РЕГІОНУ

Проблеми державного регулювання аграрного ринку та фінансового забезпечення сільського господарства є чи не найбільш важливими. Їх вирішення дозволить поліпшити соціальну ситуацію на селі, матеріально-технічне та фінансове забезпечення всіх реформованих господарств, врегулювати

взаємовідносини сільськогосподарських товаровиробників з підприємствами сфери обслуговування з метою подолання диспаритету цін на сільськогосподарську та промислову продукцію. Вітчизняні фахівці розробили методичну базу для створення умов функціонування аграрного ринку, визначили основні засади формування та функціонування кооперативів з обслуговування, кредитних спілок, оптово-продовольчих та оптово-плодоовочевих ринків [8].

Певні надбання щодо удосконалення механізмів державного регулювання аграрного ринку має Харківський регіон. Тут суттєво розширилась мережа товарних бірж, агроторговельних домів, сільськогосподарських кооперативів з обслуговування та інших інститутів інфраструктури аграрного ринку (табл. 1).

Таблиця 1

Динаміка розвитку інститутів інфраструктури аграрного ринку
Харківського регіону

Інститути інфраструктури	Створено станом на		2002 р. до 2001 р., %
	10.11.2001р	01.11.2002р	
Товарні біржі	2	7	350
Агроторговельні доми	20	37	185
Кооперативи з обслуговування	9	136	1510
Кредитні спілки	9	12	130
Виставки-ярмарки	194	343	176
Аукціони живої худоби	25	79	316
Заготівельні пункти	516	1103	213
Оптові продовольчі ринки	7	84	1200
Оптові плодоовочеві ринки	3	42	14

Суттєві зрушення у формуванні інститутів інфраструктури аграрного ринку зумовлено впровадженням структурними підрозділами облдержадміністрації новітніх методів управління економікою аграрного сектора регіону, зокрема державного програмування. Сутність його полягає в аналізі стану національної економіки, виявленні проблем, які не можуть бути вирішені ринковими

механізмами, а головними завданнями є підтримка економічної рівноваги, вплив на якісне перетворення економіки, стимулювання її розвитку [5, с.95].

Органами державної влади Харківської області затверджено низку регіональних програм розвитку аграрного ринку та його окремих елементів [3]. Президентом України закріплено практику розробки та використання подібних програм та визначено основні напрями програмування в аграрній сфері економіки [2].

Л.Д. Кучма на Всеукраїнській нараді 11.03.2002 р. вказав на три способи розв'язання проблеми фінансування сільського господарства: 1) об'єднання бюджетних та банківських коштів і спрямування їх на технічне переоснащення села; 2) концентрація приватних та кредитних ресурсів для створення фінансово-промислових груп і консорціумів з виробництва продукції АПК; 3) розширення можливостей фінансового лізингу, об'єднання заводів-виробників, переробних підприємств, комерційних структур та банків для створення лізингових компаній [6, с.37].

Недоліком залучення банківських кредитів є високі відсотки за користування кредитами, а також небажання комерційних банків надавати довгострокове кредитування. Бюджетна фінансова підтримка аграрного сектора (помірний фіксований податок, списання податкових боргів, компенсація за використання кредитів та ін.) не виправляє ситуацію. Головна причина: підприємства реалізують продукцію за тінювими схемами – собі на збиток. Вихід, на наш погляд, полягає в державній підтримці лише тих сільськогосподарських підприємств, які реалізують продукцію на біржах, аукціонах, ярмарках та за допомогою інших інститутів аграрного ринку.

Перспективним напрямком поліпшення фінансової ситуації в аграрній сфері є поширення фінансового лізингу як форми довгострокового кредитування. Експерти виділяють як переваги, так і недоліки лізингу порівняно з кредитуванням [4]. На наш погляд, лізингові операції не набули поширення тому, що вартість об'єкта лізингу після завершення терміну дії угоди більше ніж в два рази перевищує його первинну вартість, що обумовлено залученням лізинговими компаніями кредитних ресурсів та отриманням ними певного рівня прибутку. Іншою причиною є неповернення господарствами лізингодавцю боргів.

На даному етапі ринкових перетворень доцільно вжити заходів щодо:

- впровадження двостороннього лізингу (лізингодавець – підприємство-виробник матеріально-технічних ресурсів, лізингоодержувач – кооператив з обслуговування;

- надання кооперативам з обслуговування можливості впровадження прискореної амортизації матеріальних активів з використанням лінійного методу нарахування амортизації, а також права на створення цільового резервного фонду для придбання активної частини основного капіталу;

- розробки та затвердження регіональних програм розвитку кредитних спілок в сільській місцевості, створення їх розгалуженої системи, членами яких є сільськогосподарські підприємства;

- створення кооперативних сільськогосподарських банків з наданням їм державної підтримки;

- впровадження системи довгострокового кредитування товаровиробників,

які беруть участь у діяльності інститутів інфраструктури аграрного ринку шляхом запровадження іпотечного ринку, кредитування з державного бюджету, а також залучення кредитів комерційних банків з мінімальними ставками за користування.

Література:

1. Закон України “Про кредитні спілки” від 20.12.2001 р. №2908–III // *Голос України*.–2002.– №13. – С.10–12.
2. Указ Президента України “Про заходи щодо прискорення розвитку аграрного ринку” від 08.08.2002. №695/2002 р. // *Офіційний вісник України*.–2002.–№32. С.5.
3. Комплексна програма розвитку сільського господарства Харківської області у 2001–2005 роках і на період до 2010 року / Затв. Харківською обласною радою народних депутатів 19.06.2001 р. № 2568–06. – Х., 2001. – 287 с.
4. *Артиш В.І.* Прискорення амортизації техніки при фінансовому лізингу // *Економіка АПК*. – 2002. – №6.
5. Державне регулювання економіки: Підруч. / За ред. І.Р. Михасюка. – К.: Атіка, Ельга–Н, 2000. – 592 с.
6. *Кашуба Ю.П.* Поліпшення технічного оснащення сільського господарства // *Економіка АПК*.–2002.–№6.
7. *Третьяк О.М.* Кредитні спілки як ефективна форма мікрокредитування // *Економіка АПК*. – 2002. – №7.
8. Формування та функціонування ринку агропромислової продукції (практичний посібник) / За ред. П.Т.Саблука. – К.: ІАЕ, 2000. – 556 с.

О.В. ЖАДАН

ВЗАЄМОДІЯ РЕГІОНАЛЬНИХ ВЛАДНИХ СТРУКТУР У ВИРІШЕННІ ПРОБЛЕМ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ

В умовах глобалізації світової економіки проблеми зайнятості та безробіття у більшості випадків виходять за межі окремих держав, але на їх характері позначаються саме регіональні особливості функціонування та розвитку окремих національних ринків праці.

Досить яскраво ілюструє цю тенденцію досвід країн Європейського Союзу (ЄС). Так, у 1995 р. десять найбагатших регіонів ЄС мали вдвічі нижчий рівень безробіття, ніж в ЄС загалом.

Взаємодія державного регіонального управління та органів місцевого самоврядування досить ґрунтовно досліджена в працях М. Пухтинського, П. Павленчика, Р. Фрися, В. Копитька. Новітні світові тенденції в галузі реалізації політики зайнятості на регіональних ринках праці проаналізовані в публікаціях С. Біляцького, А. Хахлюка, Т. Мірошниченку.

Метою даної публікації є дослідження існуючого механізму взаємодії місцевих

органів державної влади та органів самоврядування в процесі вирішення проблем зайнятості населення та визначення шляхів підвищення дієвості відповідних регіональних програм.

Державна програма зайнятості населення України на 2001-2004 рр., розроблена з урахуванням сучасних європейських та світових тенденцій в галузі соціальної політики, характерною рисою яких з середини 90-х років зміщення акцентів в політиці соціальної солідарності з пасивних заходів на активні.

Співвідношення витрат на пасивні й активні програми залежить від низки чинників: фінансового забезпечення, рівня безробіття і соціальної політики держави. Найбільше поширення активні програми отримали в Швеції, де на них припадає 56% державних витрат на програми зайнятості.

Регіональні програми зайнятості розробляються на основі законів України "Про зайнятість населення", "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про місцеві державні адміністрації". Таким чином, на регіональному рівні в цьому процесі задіяні місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, обласні та районні центри зайнятості населення.

Місцеві державні адміністрації є головною ланкою реалізації державної політики зайнятості на регіональному рівні і мають досить широкі повноваження, зокрема [2]:

- забезпечують реалізацію державних гарантій;
- забезпечують працю і її оплату особам, зареєстрованим як безробітні;
- забезпечують соціальний захист працюючих, зайнятих на роботах з шкідливими умовами праці на підприємствах, в установах та організаціях усіх форм власності, якісне проведення атестації робочих місць;
- беруть участь у колективних переговорах та укладанні територіальних тарифних угод, вирішенні колективних трудових спорів (конфліктів).

Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку територій, заслуховують звіти про їх виконання [1]. Отже законодавчо чітко не визначена участь органів місцевого самоврядування, територіальних громад у вирішенні проблем зайнятості та безробіття в регіоні.

Основну частину роботи з розробки та виконання територіальних програм зайнятості населення виконують обласні та районні центри зайнятості населення, які мають у своїй структурі відповідні підрозділи, кваліфікованих фахівців.

На жаль, існуючий механізм регулювання зайнятості населення на регіональному рівні не забезпечує реалізацію інтересів територіальної громади. Доцільним вбачається наповнення реальним змістом соціального партнерства та формування свідомої зацікавленості широких верств населення у визначенні та вирішенні проблем зайнятості.

Фінансування заходів обласної програми зайнятості населення передбачається за рахунок коштів місцевих бюджетів, підприємств, установ, організацій та Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття. Базою для його формування є заробітна плата найманих працівників як ціна робочої сили і фонд оплати праці кожного суб'єкта господарювання.

Для підвищення ціни робочої сили необхідні послідовні та виважені рішення на загальнодержавному рівні, однак важливе значення мають і узгоджені,

цілеспрямовані дії регіональних владних структур в напрямку підвищення зміцнення зв'язку між результатами і витратами праці, з одного боку, та її оплатою, – з іншого.

Реалізація державної політики зайнятості в регіоні гальмується недостатньо ефективним використанням зібраних на ці цілі коштів. Тому важливим є відомчий фінансовий контроль з боку обласних та районних центрів зайнятості.

Таким чином, удосконалення механізму взаємодії регіональних владних структур у сфері регулювання ринку праці та підвищення дієвості контролю за використанням коштів, спрямованих на вирішення проблем зайнятості населення, є необхідним та можливим в сучасних умовах соціально-економічного розвитку, а подальші дослідження доцільно спрямувати на інтеграцію цього механізму в систему соціально-трудових відносин на регіональному та загальнодержавному рівні.

Література:

1. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” // ВВР України. – 1997. – № 24.
2. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” // ВВР України. – 1999. – № 20-21.
3. Моніторинг ринку праці та соціального захисту незайнятого населення Харківської області в 2001 році: Аналітично-статистичний збірник – Х.: Харківський обласний центр зайнятості, 2002. – 185 с.
4. Основні показники рівня життя населення // Праця і зарплата. – 2003. – № 7 (347). – С. 5.

Т.М. ЛОЗИНСЬКА,

Г.П. ЛАКТИОНОВА

РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНОГО РИНКУ

Земельна реформа – центральна ланка реформування аграрного сектора економіки, метою якої є спрямування процесу приватизації на формування конкурентоспроможного підприємства. Останніми роками в Харківській області відбулися суттєві зміни у земельних відносинах. Відповідно до Указу Президента України від 3 грудня 1999 р. № 1529 “Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки” в області за період 1999 – 2001 рр. у колективну власність безоплатно передано 1642,2 тис. га земель, у т.ч. 1522,7 тис. га сільськогосподарських угідь, із них 1269,2 тис. га ріллі [1]. 254 тис. громадян отримали право на земельну частку (пай), з них 250,2 тис. чол. стали її власниками. Таким чином, ліквідовано монополію державної власності на землю, а селяни одержали право володіння, користування і розпорядження землею. Виникає можливість купівлі та продажу землі, залучення її до економічного обороту.

Проблемам створення ринку землі та розгляду методологічних і методичних

підходів до встановлення ринкової ціни присвячені роботи багатьох науковців: В.Я. Месель-Веселяка, М.М. Федорова, П.І. Гайдуцького, О.Л. Кащенко, М.М. Могілової [2–5]. Але чимало проблем, які виникають при проведенні земельної реформи, залишаються недостатньо дослідженими. Потребують подальшого вивчення особливості використання землі як товару та основного засобу виробництва. Розвиток земельного ринку в Україні гальмується низькою купівельною спроможністю населення, відсутністю правових гарантій стабільності приватної власності на землю, нерозвиненістю системи кредитування, слабкою державною підтримкою землевласників.

Проте поступово земля в Україні стає об'єктом ринкових відносин, оскільки досить інтенсивно іде формування ринку оренди землі із введенням земельних платежів – земельного податку та орендної плати. Ці процеси відображають економічну сутність землі як товару та нерухомості. Залучення земель або прав користування ними до ринкової інфраструктури стимулює ділову й інвестиційну активність, ефективність використання земельної власності. У зв'язку з цим виникає необхідність більш детального вивчення механізмів державного управління земельними ресурсами в умовах ринку, що є метою даного дослідження. В статті наведені окремі висновки дисертаційної роботи з проблем ефективності використання землі в умовах ринку, виконаної в Харківському національному аграрному університеті ім. В.В. Докучаєва.

Аграрна реформа в Україні супроводжується утворенням значної кількості землевласників, більшість з яких фактично не бере участі ні у виробничому процесі, ні в управлінні виробництвом, оскільки дуже швидко відбулося відчуження власника від земельної власності в силу дії специфічних демографічних, економічних і соціальних чинників. Значна частина землевласників (люди похилого віку не забезпечені засобами виробництва) здають свою власність (землю) в оренду підприємствам, які управляються найманими керівниками. Аграрна виробнича система стає дуже нестійкою: при низькому рівні орендної плати невдоволені власники шукають іншого керівника, підприємства нерідко поділяються на декілька дрібніших, а більш успішні беруть в оренду землі збанкрутілих сусідніх підприємств. Процес відчуження власника від користування землею і управління виробництвом супроводжується руйнацією існуючих великих підприємств аграрної сфери і створенням неефективних дрібніших за розміром і обсягами виробництва товарної продукції.

Вилучення капіталу на придбання додаткових ділянок для дрібних власників означає зменшення того капіталу, яким вони розпоряджаються в сфері виробництва, і, таким чином, – зменшення економічної бази відтворення. Для таких підприємств встановлення будь-якої ціни на землю заважатиме ефективному веденню виробництва. Встановлення високих цін на землю не вигідне і великим аграрним та агропромисловим підприємствам.

У країнах з ринковою економікою ціна землі є обов'язковим елементом механізму земельних відносин. Головні методи визначення ціни на землю в різних країнах подібні, відрізняється лише законодавство стосовно вимог до порядку оцінки. Стабільність попиту на земельні ділянки в зарубіжних країнах і нееластична

їх пропозиція сприяли встановленню високих цін. У Великобританії, наприклад, у 1996 р. 1 га сільськогосподарських угідь оцінювався в 11,4 тис. доларів США, Іспанії – 13,3, Бельгії – 14,2, Німеччині – 19,7 тис. доларів. Кількість землі, що продається, протягом року становить біля 1% від загальної її кількості [5].

Аналіз економічної ситуації нашої країни свідчить про високу ймовірність встановлення низьких цін на землю. Є певна небезпека, що великі масиви дешевої землі через підставних осіб можуть скуповуватися іноземними інвесторами. Низька ціна на землю з урахуванням існуючих правових проблем звужує можливості отримання банківського кредиту під заставу землі (іпотека в країнах з розвинутою ринковою економікою дає можливість сільським виробникам отримувати до 40% кредитних ресурсів). Водночас слід зважати на те, що вартість землі повинна входити до авансованого капіталу, що використовується в сільськогосподарському виробництві, вона є елементом постійних витрат у структурі собівартості продукції. Висока ціна землі сприятиме формуванню високої собівартості продукції в умовах невисокої платоспроможності і ще більше буде обмежувати попит на продукти харчування.

Тому, найбільш придатним може бути аукціонний продаж землі з фіксованою нижньою межею ціни, на рівні експертної оцінки. Експертна оцінка ділянки за Постановою Кабінету Міністрів України “Про експертну грошову оцінку земельних ділянок” 2002 р. є різновидом грошової оцінки земель, яку застосовують при встановленні ймовірної ціни купівлі-продажу окремих земельних ділянок на певну дату з урахуванням характеру громадсько-правової угоди [6].

Здійснення угод щодо землі вимагає чіткого розуміння її особливостей як об’єкта нерухомості і товару. Багатофункціональна роль землі в суспільстві, її природна обмеженість і незамінність у підприємницькій діяльності визначають об’єктивну необхідність державного управління земельними ресурсами. Державна земельна політика повинна здійснюватися в напрямку управління земельним фондом, організації раціонального використання і охорони земель, прогнозування і планування використання земельних ресурсів, оскільки земля має велике значення як для самого факту існування держави, так і для соціально-економічного стану населення, яке мешкає на її території.

Література:

1. Указ Президента України “Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки” // Уряд. кур’єр. 1999. – 8 груд.
2. *Месель-Веселяк В.Я., Федоров М.М.* Удосконалення грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення // Економіка АПК. – 2002. – №8. – С. 10-16.
3. *Гайдуцький П.І.* Оцінимо землю, вона того варта!: (Методика і порядок грошової оцінки землі) // Уряд. кур’єр. – 1999. – 8 липня. – С. 5.
4. *Кащенко О.Л.* Земля як аграрний капітал // Економіка АПК. – 1999. – № 6. – С. 57–62.
5. *Могилова М.М.* Ринок землі як важлива умова розвитку ефективного виробництва // Економіка АПК. – 2000. – №2. – С. 76– 79.

6. Методика експертної денежної оцінки земельних учасків // Все о бухгалтерском учете. – № 96 (764). – 2002. – 18 октября.

В.М. КОРНІСНКО

ПРАВОВІ ФОРМИ ТА МЕТОДИ УПРАВЛІННЯ СІЛЬСЬКИМ ГОСПОДАРСТВОМ В УМОВАХ РИНКУ

Функціонування агропромислового комплексу потребує системного, комплексного аналізу діяльності органів державного та господарського управління для застосування найефективніших форм і методів управлінського впливу.

Управління АПК здійснюється на демократичних засадах, діяльність управлінських структур підпорядкована інтересам основної ланки – сільськогосподарських кооперативів, селянських господарств, акціонерних товариств, переробних підприємств, особистих підсобних господарств громадян.

Сільськогосподарські товаровиробники самостійно розпоряджаються виробленою продукцією, належним їм майном, на свій розсуд обирають постачальників, та шляхи збуту своєї продукції. Але в умовах ринку в управлінні аграрним комплексом бере участь і держава, поширюючи підприємницьку діяльність в цій галузі, створюючи відповідну інфраструктуру, приватизуючи державну власність.

Держава будує свої відносини з сільськогосподарськими підприємствами на основі чинного законодавства, не втручаючись при цьому в їх виробничо-господарську діяльність, не порушуючи права та законні інтереси останніх. Так, втручання в господарську та іншу діяльність селянських фермерських господарств з боку держави та інших органів і посадових осіб не допускається (ст.3 Закону України від 20.12.1991 р. “Про селянське (фермерське) господарство”) Аналогічне положення закріплене в ст.27 Закону України від 27.03.1991р. “Про підприємства”) стосовно державних сільгоспідприємств.

Відповідний вплив на форми управлінської діяльності мають такі правові форми державної діяльності, як правотворча, правозастосовча та правоохоронна.

Правотворча форма управлінської діяльності полягає в виданні відповідними державними органами управління АПК нормативних актів. Таким шляхом державні органи регулюють стосунки у сфері планування, оренди, виробничо-господарської діяльності.

Правотворча діяльність органів державного управління АПК тісно пов’язана з правозастосовчою діяльністю, основним завданням якої є видання індивідуальних юридичних актів, на основі котрих вимоги закону застосовуються до конкретних сфер АПК.

Існування правоохоронної діяльності органів державного управління АПК не можливе без ефективного функціонування правотворчої та правозастосовчої діяльності. Правоохоронна діяльність вищезазначених органів АПК заключається

у всебічному захисті ними інтересів аграрних товаровиробників.

Форми управління АПК нерозривно пов'язані з методами управління сільським господарством. До методів державного управління відносяться - переконання, дозвіл, примус, економічні та ідеологічні стимули. Б.М.Лазарев поділяє методи управління на адміністративні, економічні та ідеологічні [3].

Метод переконання полягає в безпосередньому впливі на суб'єкти управління з метою добровільного виконання ними вимог держави, відображених в законах та підзаконних актах. В сучасних умовах переконання є головним методом державного управління АПК. Це впливає з того, що більшість сільгоспідприємств дотримується вимог чинного законодавства добровільно. Наприклад, ст.19 Закону України "Про селянське (фермерське) господарство" гарантує добровільність при створенні цих господарств, самостійність при визначенні спеціалізації підприємства, обранні партнерів по економічних зв'язках.

Метод переконання застосовується поряд із такими засобами, як підвищення загальної та професійної культури людей, виховання кадрів апарату управління АПК.

Метод переконання повинен розумно співіснувати з методом примусу для підтримання необхідного порядку в господарській діяльності сільськогосподарських підприємств. Метод примусу полягає в застосуванні засобів матеріального, дисциплінарного, адміністративного впливу.

Важлива роль належить методу дозволу. Він зараз розвивається в такому напрямку – дозволено все, що не заборонено законом. Цей метод широко використовується в Законі України "Про підприємства". У ст. 1 цього нормативного акту говориться, що підприємства можуть здійснювати будь-які види діяльності, якщо вони не заборонені законодавством України і відповідають цілям, передбаченим статутом підприємства.

Останнім часом поширюється застосування економічних методів управління, які дозволяють використовувати такі важелі, як ціноутворення, фінансування, матеріальне стимулювання, кредитування.

Враховуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що функціонування такої складної галузі народного господарства, як агропромисловий комплекс потребує створення та чіткого застосування найбільш ефективних форм та методів управлінського впливу і, на нашу думку, це будуть економічні методи управління.

Література:

1. Відомості Верховної Ради України . – 1992. – № 14. – Ст. 186.
2. Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 24. – Ст. 272.
3. *Лазарев Б.М.* Государственное управление на этапе перестройки. – М., 1988. – С.172-173.
4. *Саблук П.Т.* Реформування та розвиток підприємств агропромислового виробництва. К., 1999. – С.216 – 220.

О.А. МЕЛЬНИЧЕНКО

ВПЛИВ ТІНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ НА ДОБРОБУТ НАСЕЛЕННЯ

Суспільство, як відомо, має істотну диференціацію за рівнем доходів, що обумовлено відмінностями у розподілі ресурсів. За таких умов забезпечення соціальних гарантій найменш забезпечених прошарків населення можливе лише за рахунок перерозподілу наявних ресурсів, а для цього держава має визначити оптимальне співвідношення між ефективністю і справедливістю. Але, як свідчить практика, досить часто ефективний розподіл ресурсів призводить до несправедливого розподілу доходів, і навпаки.

Причин такого протиріччя безліч, тому виділимо лише ті з них, які пов'язані з тіннізацією економіки. При цьому ми маємо з'ясувати соціально-економічні передумови тіннізації економіки та її вплив на добробут населення України. Слід зазначити, що проблема детінізації економіки є предметом наукових досліджень багатьох провідних вчених як в Україні, так і за її межами [1, с.518].

“Фундамент” протиріччя між ефективністю та справедливістю розподілу ресурсів і доходів було закладено в процесі реформування вітчизняної економіки. Так, її лібералізація, за відсутності дієвих важелів впливу на здійснювані процеси, призвела до істотних перекосів не лише у перерозподілі ресурсів, а і доходів. Отже, було створено сприятливі умови, за яких численні зловживання різного кшталту (шахрайство, корупція, неформальна діяльність тощо) стали складовими дієвого механізму протизаконного формування первинного капіталу окремими прошарками населення.

Так, першим кроком була сертифікатна приватизація – коли за віртуальні зобов'язання держави підприємства переходили у власність колективів та сторонніх осіб, що зумовило їхнє віртуальне збагачення. Але через відсутність обігових коштів, високий рівень спрацювання обладнання та інші негаразди, більшість таких підприємств опинилися в стані економічної кризи, їх активи знецінювалися і ставали привабливими (через низьку ціну і високі потенційні можливості) для зацікавлених осіб. Для другого етапу приватизації була характерною трансформація більшості “реформованих” підприємств в акціонерні товариства, акції яких практично за безцінь (у 5–100 разів дешевше за їх номінал) скуповували все ті ж зацікавлені особи. При цьому виграли практично всі учасники такої угоди: населення обміняло свої віртуальні активи (які, до речі, їм дісталися задарма) на реальні, хоча і мінімальні гроші; нові власники отримали можливість заощаджені на придбанні кошти спрямувати на ремонт, модернізацію та оновлення активів підприємства.

Така доля спіткала більшість підприємств різних галузей. До речі, галузева приналежність та ефективність функціонування підприємств мали вирішальне значення при визначенні його ціни та формуванні кола зацікавлених осіб, які врешті-решт досягали перемоги у приватизаційних “перегонах”.

Зараз ще багато підприємств знаходиться у реальній колективній чи державній власності, але навіть ця обставина не заважає їх керівництву отримувати з цього певний зиск, який за розміром істотно перевищує їхню заробітну плату. Таким

чином мова йде про класичне зловживання службовим положенням, яке можна “виправдати” намаганням привести власну винагороду у відповідність з їхньою відповідальністю за прийняті рішення та кінцеві результати діяльності підпорядкованих їм підприємств.

Отже, зловживання в процесі приватизації та розподілу доходів є типовими прикладами тіньової економіки – економічних процесів, що не афішуються, приховуються їхніми учасниками, не контролюються державою та суспільством, не мають фіксації в офіційній державній статистиці [2, с. 341].

Як відомо, “все, що відбувається – обов’язково комусь потрібне, ос-скільки є вигідним”. Зважаючи на цю відому істину та наявну ситуацію, можна стверджувати про наявність в Україні та за її межами впливових осіб, які безпосередньо зацікавлені в глобальній тінізації вітчизняної економіки. А масштаби цих процесів насправді вражаючі – за різними оцінками від 43 до 60 % і більше від реального ВВП [3, 4]. При цьому слід зазначати, що за певними оцінками [5, с. 40] критичним вважається рівень 40-50 %, за якого в державі, що досягла цієї межі, починається процес перепідпорядкування “всього і вся” інтересам тіньової економіки.

Чи дійсно тіньова економіка є суто негативним суспільним явищем? На наш погляд, таке твердження не є цілком вірним, оскільки не відображає деякі досить важливі аспекти, а саме: вона забезпечує виробництво благ та збільшує насичення ними ринку, створює робочі місця та підвищує доходи власників такого “бізнесу” та найманих працівників. Отже, тіньова економіка є однією із форм ефективного перерозподілу ресурсів, при якому, на жаль, мова про справедливість розподілу доходів від використання ресурсів практично не йдеться.

Україна знаходиться на шляху переходу від командно-адміністративної до ринкової системи господарювання, що, у поєднанні з тривалою економічною кризою, призвело до наявності практично всіх можливих причин виникнення та існування тіньової економіки: високого податкового тиску та посиленого державного втручання в економіку, дефіцитності ресурсів і розгулу бюрократії, низької дієвості законодавчої бази тощо.

Вважаємо, що детінізацію вітчизняної економіки слід розглядати як необхідний процес, який має економіко-психологічне та юридичне обґрунтування та підтримку органів виконавчої влади. Таким чином, процес детінізації економіки – це комплекс взаємозв’язаних і взаємодоповнюваних заходів, що дозволять легалізувати діяльність “тіньових” підприємств і при цьому не втратити їхні виробничі потужності й ринки збуту та не скоротити обсяги виробництва. Такими заходами мають стати:

- виважене використання інструментів фіскальної політики, зокрема скорочення податкового тиску (корисним тут буде досвід Росії);
- проведення жорсткої державної політики щодо попередження тіньової діяльності;
- повне унеможливлення використання тіньових доходів;
- здійснення жорсткого контролю за доходами, що переправляються за кордон чи підлягають легалізації (“відмиванню”);
- впровадження суворої відповідальності економічних суб’єктів та посадових осіб за здійснення, сприяння чи невтручання у діяльність, що здійснюється в межах тіньової економіки;

- створення сприятливих умов для збільшення легальних доходів населення;
- створення “прозорого” механізму використання бюджетних коштів, що дозволить підвищити відповідальність посадових осіб за їх раціональне використання та зміцнити довіру до держави у платників податків;
- збільшення кількості адресних соціальних та економічних програм тощо.

Варто зазначити, що за необхідності наведений перелік може бути доповненим іншими заходами, але всі вони, на наше глибоке переконання, залишаться лише декларацією до змін, якщо будуть застосовуватися вибірково, а не до всіх без виключення і з однаковим ступенем жорсткості.

Отже, з викладеного випливає, що тіньова економіка має істотний (як прямий, так і опосередкований) вплив на доходи населення, тому детінізація вітчизняної економіки повинна сприяти підвищенню їхнього добробуту. Але для цього потрібна виважена та науково обгрунтована державна політика, розробкою та впровадженням якої мають зайнятися провідні науковці та практики.

Література:

1. Бова А.А. Тінізація суспільних відносин: механізм, передумови, тенденції // Економічні злочини: попередження і боротьба з ними: Міжвід. наук. зб. / За ред. А.І. Комарової, М.О. Потебенька, В.П. Пустовойтенка та ін. – К., 2001. – Т. 25. – С. 510-542.
2. Райсберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. – 2-е изд., испр. – М., 1999.
3. Глинкина С. К вопросу о криминализации российской экономики // Политэконом. – 1997. – № 1. – С.40.
4. Бюджет // Финансовая Украина. – 1997. – 14-21 января.
5. Колесник Т. Становление и развитие теневой экономики в России и Украине: статистический аспект // Регион. – 1999. – № 3. – С. 40-44.

М.М. МИКОЛАЙЧУК

СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ДО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНУ

Для спрямування ресурсів регіонів на вирішення основних проблем їх розвитку необхідно розглядати регіони як “відкриті” системи. При цьому за значенням та відповідальністю, складністю вирішення управлінських проблем таку систему можливо розглядати як “мінідержаву”.

За чисельністю населення у 2000 р. Одещина була більшою від Ісландії у 8,9 раза, Люксембургу – 5,7, Кіпра – 3,3, Естонії – 1,7 раза, була на 20 % більша за Словенію та на 3 % – перевищувала Латвію.

Хоча регіональна замкненість породжує егоїзм, результатом якого стає прагнення до самозабезпечення усіма видами продукції та послуг – родова ознака

“натуралізації” господарства, без мобілізації внутрішніх резервів регіонів, активізації творчого потенціалу населення неможливо вивести країну з кризового стану.

З позиції системного управління у системі регіону виділяються дві складові: управляюча та керована.

Завданням керівної підсистеми є спрямування розвитку об’єкта управління у бажаному напрямі.

Розгляд регіону як системи відкриває нові можливості розвитку. Бо система – це сукупність елементів, зв’язків та взаємодії між ними, властивості якої відрізняються від сукупних властивостей окремих елементів. Таким чином система набуває нові властивості, які породжуються синергічним ефектом від взаємодії елементів системи.

Кожну систему можливо розглядати з двох точок зору : як підсистему більш великої системи та як автономну відносно відокремлену систему. З позиції першого підходу визначаються її місце, зв’язки, цілі як елементу макросистеми. Другий підхід передбачає розгляд системи з позиції мікропідходу, тобто досліджуються підсистеми, елементи, їх структура, зв’язки, цілі.

Системний підхід потребує визнання, що кожна складова великої системи має свої власні цілі. Необхідно враховувати, що покращання однієї з функцій системи або удосконалення якоїсь частки може навіть нашкодити системі або зруйнувати її. Тому найкращого результату можливо досягти при поєднанні макро- та мікропідходів. Найважливішим завданням управляючої підсистеми є вивчення умов зовнішнього середовища, пристосування до нього системи і узгодження суперечливих інтересів різних підсистем. Досягти цього можливо лише на основі об’єднання зусиль усіх елементів системи єдиною метою. Така ж всім зрозуміла і прийнятна національна мета буде запорукою єднання, формування регіональної “корпоративної” культури, що не дозволить зашкодити країні та розвиватись місницькому егоїзму.

Головним завданням управляючої підсистеми є спостереження за змінами зовнішнього середовища, опрацювання інформації про стан об’єкту управління, прогнозування можливості досягнення поставлених цілей, визначення доцільної реакції на зміни оточуючого середовища різних об’єктів, аналіз варіантів активного впливу на основні чинники перспективного розвитку регіону.

Основними складовими керованої підсистеми вважають виробничу та невиробничу сфери [7], які мають галузеву структуру.

Сучасне управлінське мислення потребує розгляду кожної складної системи як соціотехнічної. Якщо соціальна складова на підприємстві включає стимулювання праці, участь в управлінні, можливість кар’єри та інші соціальні аспекти розвитку персоналу, то на регіональному рівні соціальна складова значно вагоміша і складніша. Поряд з перерахованими проблемами вона охоплює ще й проблему зайнятості, соціальний захист непрацездатного населення, забезпечення екологічної безпеки для населення.

Розгляд регіону з позиції соціотехнічної системи потребує обов’язкового визначення соціальних цілей [6] та деталізації їх для усіх рівнів управління.

Регіональна корпоративна система являє собою пов'язано-диверсифіковану систему (ПДС). Хоча в світі накопичено суттєвий досвід управління крупними ПДС та транснаціональними корпораціями/9/ специфіка регіонального управління та економічного стану України потребують його подальшого розвитку.

Успішність розвитку ПДС залежить від уміння управління певним набором синергічних ефектів, який називають "стратегічними відповідностями"(СВ)[5]. При управлінні підприємствами на першому плані фінансовий портфельний підхід. Управління ПДС потребує вирішення специфічної і дуже важливої проблеми – координування діяльності окремих складових системи поряд зі збереженням необхідного рівня їх самостійності. Специфічними регіональними проблемами, які потребують розв'язання у межах ПДС є :

- ефективний розвиток регіону;
- поєднання інтересів регіону з загальнодержавними та інтересами окремих суб'єктів діяльності (СД);
- ефективне використання ресурсного потенціалу регіону;
- ефективне розміщення та розвиток господарства місцевого значення, формування виробничого потенціалу районів області.

Вирішенню зазначених проблем сприятиме розробка глобальної регіональної стратегії, складовими якої мають бути стратегії:

- кластерної побудови портфелю;
- реструктуризації та виживання базових підприємств області;
- вирівнювання потенціалу районів області;
- соціального розвитку регіону.

Для розробки стратегії розвитку регіону необхідно проведення дослідження зовнішнього середовища.

Отримавши достатньо велику інформацію про зовнішнє середовище, можна синтезувати її методом створення сценаріїв. Сценарії – це реалістичний опис того, які тенденції можуть проявитися в тій або іншій галузі в майбутньому. Звичайно створюється декілька сценаріїв, на яких потім випробується та або інша антикризова стратегія. Сценарії дають можливість визначати найбільш важливі чинники зовнішнього середовища, що необхідно враховувати, причому частина з них буде знаходитися під прямим контролем організацій (тоді вони зможуть або уникнути небезпеки, або скористатися будь-якою можливістю для цього). При існуванні чинників, не підвладних контролю з боку об'єктів регіону, антикризова стратегія, яка розробляється, повинна допомогти підприємствам максимально використовувати конкурентні переваги та (у той самий час) мінімізувати можливі витрати.

Під час вивчення зовнішнього середовища, необхідно зосередити свою увагу на тому, щоб з'ясувати, які загрози і які можливості таїть у собі зовнішнє середовище.

Аналіз стану регіону (області). Поряд з аналізом зовнішнього середовища для регіону важливо провести поглиблене дослідження його реального стану. Лише озброївшись цим знанням і баченням того, яким регіон повинен стати в майбутньому, можна розробити досягну антикризову стратегію для проведення

необхідних змін. Чим гірше дійсне становище регіону, тим більш ретельному критичному аналізу повинна піддатися стратегія виводу його з кризи. Кризова ситуація в регіоні – ознака або слабкої стратегії, або поганої її реалізації, або того й іншого разом.

Література:

1. Будзан Б. Менеджмент в Україні: сучасність і перспективи. – К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2001. – 349с.
2. Бакулєнко В. Підходи і моделі у сучасному програмно-цільовому управлінні // Збірник наукових праць УАДУ / За заг. ред. В.І.Лутогого, В.М.Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – Вип.1. – С. 440-451.
3. Титарчук В. Адміністративний район як система управління. – С.118-121.
4. Долішній М.І. Вплив глобалізації на формування регіональної політики України // Вісник АЕН України. – 2002. – №1. – С.9-12.
5. Забелин П.В., Моисеева Н.К. Основы стратегического управления: 2-е изд. М.: Информационно-внедренческий центр “Маркетинг”, 1998. – 195с.
6. Мазур А.Г. Цілі регіонального управління в перехідний період//Регіональна економіка. – 2000.–№1.– С. 168-175.
7. Мельник С.А. Управління регіональною економікою: Навч. посіб. – К.: КНЕУ, 2000. – 124с.
8. Шаров Ю. Стратегічне планування й успішність самоврядування. – С.295-307.

*Ю.А. ПОЛТАВСЬКИЙ,
О.М. ТАРАН,
О.В. БОНДАРЕНКО*

УДОСКОНАЛЕННЯ РЕГУЛЮВАННЯ ЦІН В АГРАРНІЙ СФЕРІ

Найбільш складною нерозв’язаною проблемою на сучасному етапі становлення ринкової економіки є проблема ціноутворення на продукцію агропромислового комплексу.

У проведеному дослідженні, якому присвячена дана стаття, зроблено аналіз цінової ситуації, що мала місце в останні роки в агропромисловому комплексі, і розроблено пропозиції з державного регулювання ринку сільськогосподарської продукції.

Ціни, що діють в АПК, згідно з Законом України “Про ціни і ціноутворення” визначені вільними, що формуються внаслідок взаємодії попиту і пропозиції. Але вже в 1992-1993 рр. проявилась стійка тенденція відриву цін на продукцію сільськогосподарського виробництва від цін на споживані в сільгоспвиробництві промислові ресурси. У 2001 р. в порівнянні з 1990 р. ціни на основні види сільськогосподарської продукції зросли в середньому в 1,62 раза, а на споживану

в сільському господарстві промислову продукцію – в 8,5 раза. Відсутність цінового паритету в свою чергу призвела до падіння платоспроможності сільськогосподарських підприємств відносно придбання нової сільськогосподарської техніки. Аналогічна ситуація склалася в закупівлі добрив і засобів захисту рослин. Обмежені грошові ресурси використовувались переважно на придбання запчастин для зношених тракторів і паливно-мастильних матеріалів.

Протягом 1991-2000 рр. витрати на придбання матеріальних ресурсів у загальному обсязі виробничих витрат сільського господарства скоротились на 87,2%, а спад обсягів продажу продукції сільського господарства – на 80,7% [1, с. 306]. Спад загального виробництва в сільгоспмашинобудуванні склав 90%, зменшилось виробництво мінеральних добрив, засобів захисту рослин. Збільшилась ступінь використання природної родючості ґрунтів і живої праці. Всі ці процеси підсилювались недосконалістю переважаючої форми господарювання, заснованій на колективній власності на землю і засоби виробництва. В колективних сільгосппідприємствах (КСП) були вичерпані внутрішні резерви, роками не виплачувалася заробітна плата. Сільське господарство в цілому на початку 2000 р. стало збитковою галуззю. У той же час рентабельність виробництва азотних мінеральних добрив у 2000 р. склала 34,2%, бензину – 10,4%, що було досягнуто за рахунок монопольних цін.

Особливого аналізу потребує цінова ситуація, що склалась в 2001-2002 рр., коли запрацювали ринкові механізми регулювання цін. У 2000 р. в результаті недобору врожаю пшениці, була запроваджена біржова торгівля, внаслідок чого ціни вирости на пшеницю до 750-800 грн/т, що по технологічному ланцюжку викликало зростання цін на тваринницьку продукцію. Ефект від сумарного підвищення цін склав близько 7 млрд грн. Сільське господарство в цілому стало прибутковим.

Це змотивувало селян у наступному 2001 р. засіяти більші площі під зернові культури. Тоді зібрали 40 млн т зернових, що в 1,6 раза більше за 2000 р. Такий обсяг вирощеного зерна склав 130 % від потреби, що призвело до зниження ціни на зерно. Ситуація з зерном повторилася в 2002 р. Ціни на сільськогосподарську продукцію порівняно з 2001 р. знизились ще на 13 %.

Тому подальше надання пільг реформованому сільському господарству веде до значного збільшення обсягів виробництва, яке не може бути спожите через низький рівень пенсій і заробітних плат, незабезпеченість зарубіжними експортними контрактами. Така ситуація веде до розбалансування ринку, зростання інфляції та падіння доходів сільського населення.

Значні обсяги продукції, як відмічає академік П.І. Гайдуцький передаються поза офіційними ринковими каналами [2, с. 5], за цінами значно нижчими ринкових. В бюджеті не знайшлося коштів для фінансування заставних закупок зерна. При зниженні ціни на зерно на 50%, ціни на хліб і вироби з зерна знизились в середньому всього на 10%. Аналогічна ситуація з цінами на тваринницьку сировину і роздрібні ціни на готову продукцію.

Як свідчить здійснений аналіз, в ринковій економіці перевищення пропозиції над попитом на 10 % веде до падіння ціни на 40 %. А отримання Україною протягом 2001–2002 рр. зернових в обсязі 40 млн т привело до падіння ціни на зерно в

середньому у 2,0–2,5 рази. Прибутковість сільського господарства в цих умовах була досягнута переважно за рахунок включення державних заходів згідно із Законом України “Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001-2004 рр.” У 2002 р. ціни на зерно і тваринницьку продукцію знизились до такого рівня, що не відшкодовують витрат.

Методично необґрунтованим слід вважати прийнятий метод розрахунку диспаритету, як співвідношення реалізаційних цін аграрних підприємств і цін на використовувану в сільському господарстві промислово продукцію. Порівняння ж цін промислових виробів з цінами роздрібними (на базарі) дозволяє стверджувати, що диспаритету взагалі не було. Висновок: ця різниця в сумі 10-12 млрд грн присвоювалася і присвоюється посередницькими структурами і переробниками.

З метою підвищення економічної ефективності агропромислового комплексу в цілому, виходячи з проведеного дослідження, необхідно здійснити такі заходи державного регулювання:

1. При розробці планів розвитку аграрної сфери виходити з потреб населення України в сільгосппродукції за рахунок власного виробництва на основі платоспроможного попиту і тенденцій його зростання.

2. При необхідності встановити квоти на обсяги виробництва основних видів с.г. продукції та мінімальні ціни, як це зроблено по цукрових буряках і цукру.

3. Включити в повному обсязі в 2003 р. систему заставних і інтервенційних закупок зерна, забезпечивши їх відповідними коштами за рахунок бюджету і кредитів банку.

4. У разі перевищення потенційних обсягів продовольства над платіжозабезпеченими потребами на державному рівні потрібно вирішити два питання: оптимізації структури земельного фонду (співвідношення с.г. галузі, лісів, дикої природи, структури посівів); організаційно через державних уповноважених створити вихід на закордонні ринки з надлишковим продовольством.

5. Забезпечити професійне і вимогливе функціонування органів Антимонопольного Комітету України в напрямках забезпечення виконання Закону “Про захист економічної конкуренції”.

6. В цілях гармонізації інтересів сільгосптоваровиробників і переробників створити на матеріальній основі діючих переробних підприємств багатопрофільні районні (міжрайонні) переробні кооперативи, прибуток від діяльності яких розподілявся б між засновниками-постачальниками сировини – м’яса, молока, зерна, буряків і іншої сільгосппродукції.

7. Забезпечити функціонування і розвиток служб цінового моніторингу на обласному і районному рівнях.

Подальші дослідження в даному напрямку являються перспективними, як такі що націлені на підвищення ефективності сільського господарства.

Література:

1. Агропромисловий комплекс України: стан, тенденції та перспективи розвитку: Інформ.-аналіт. зб. Вип. 5 / За ред. П.Т.Саблука та ін. – К.: ІАЕ УАДИ,

2002.–647 с.

2. Гайдуцький П.І. Аграрна реформа: радикальні заходи, високий результат // Економіка АПК. – 2002. – №12. – С.3-7.

Ю.А. АКИМОВА

ИЕРАРХИЯ ПРЕДПОЧТИТЕЛЬНОСТИ КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

В статье рассматривается задача выявления предпочтительности одного из претендентов на вакантную должность руководящего работника районного уровня при условии, что кандидаты имеют различные характеристики, представленные в таблице, а именно: возраст, наличие специального образования, наличие опыта работы по специальности, личные качества, семейное положение и наличие детей, способность и желание внедрять новые технологические подходы в управленческую работу (новаторство).

Согласно [3] анализ иерархии предполагает линейную иерархию предпочтительности кадрового обеспечения должности органов исполнительной власти (верхний уровень), представленную перечнем характеристик претендентов (средний уровень) и перечнем претендентов (нижний уровень) и оценивание воздействия нижнего уровня на соседний верхний уровень посредством композиции соответствующего вклада приоритетов элементов нижнего уровня по отношению к элементу верхнего уровня, причем эта композиция распространяется вверх по иерархии.

Характеристики претендентов

Претенденты Характеристики	Претендент 1 (П ₁)	Претендент 2 (П ₂)	Претендент 3 (П ₃)
Возраст (В)	25 лет	35 лет	50 лет
Образование (О)	да	нет	да
Опыт работы (ОР)	0 лет	5 лет	15 лет
Личные качества (ЛК)	хорошо	хорошо	достаточно хорошо
Семейное положение (СП)	холост, детей нет	женат, 1 ребенок	женат, 2 детей
Новаторство (Н)	способен, желает	способен, не желает	не способен, не желает

В условиях нестохастической неопределенности информация о степени предпочтительности рассматриваемых характеристик и данных каждого из претендентов может быть получена путем экспертного оценивания. Схема экспертизы: эксперты независимы, имеют различные веса, обратная связь отсутствует. При проведении экспертизы для среднего уровня каждый эксперт высказывает свое субъективное мнение относительно бинарного качественного предпочтения характеристик претендентов в интересах выполнения функциональных обязанностей по рассматриваемой должности. Качественную оценку при этом эксперты представляют, руководствуясь шкалой качественных отношений, приведенной в [3].

Количественные суждения о парах характеристик, представляемых совокупностями (X_i, X_j) , $i, j \in \overline{1, n}$, описываются матрицей $A = \|a_{ij}\|$, элементы a_{ij} определены по следующим правилам:

- если $a_{ij} = a$, то $a \in \mathbb{N}$, $a \neq 0$, что обеспечивает получение обратносимметрической матрицы;
- если суждения таковы, что x_i имеет одинаковую значимость с x_j , то $a_{ij} = a_{ji} = 1$, в частности, $a_{ii} = 1$.

Искомые вектора функций принадлежности элементов среднего и нижнего уровней являются собственными векторами, соответствующими наибольшим собственным значениям соответствующих матриц попарных сравнений. Известно, что если \vec{x} -- собственный вектор согласованной обратносимметрической и положительной матрицы, то

$$A\vec{x} = \lambda_{\max}\vec{x},$$

где $\lambda_{\max} = n$.

Для получения вектора функции принадлежности элементов нижнего уровня относительно элементов среднего уровня необходимо перемножить соответствующие матрицы, составленные из векторов функций принадлежности рассматриваемых уровней, что допустимо при независимости характеристик одного уровня иерархии.

Полученные в ходе экспертного оценивания матрицы попарных сравнений характеристик среднего и нижнего уровней рассматриваемой иерархии, которые имеют вид

$$A = \begin{pmatrix} 1 & 1/4 & 1/5 & 1/4 & 2 & 1/5 \\ 4 & 1 & 1 & 1/3 & 3 & 1/2 \\ 5 & 1 & 1 & 1/4 & 3 & 2 \\ 4 & 3 & 4 & 1 & 3 & 1 \\ 1/2 & 1/3 & 1/3 & 1/3 & 1 & 1/6 \\ 5 & 2 & 1/2 & 1 & 6 & 1 \end{pmatrix},$$

$$A_1 = \begin{pmatrix} 1 & 1/5 & 4 \\ 5 & 1 & 5 \\ 1/4 & 1/5 & 1 \end{pmatrix}, \quad A_2 = \begin{pmatrix} 1 & 5 & 1 \\ 1/5 & 1 & 1/5 \\ 1 & 5 & 1 \end{pmatrix}, \quad A_3 = \begin{pmatrix} 1 & 1/5 & 1/7 \\ 5 & 1 & 1/5 \\ 7 & 5 & 1 \end{pmatrix},$$

$$A_4 = \begin{pmatrix} 1 & 1/5 & 1/5 \\ 5 & 1 & 1 \\ 5 & 1 & 1 \end{pmatrix}, \quad A_5 = \begin{pmatrix} 1 & 3 & 5 \\ 1/3 & 1 & 1 \\ 1/5 & 1 & 1 \end{pmatrix}, \quad A_6 = \begin{pmatrix} 1 & 4 & 6 \\ 1/4 & 1 & 5 \\ 1/6 & 1/5 & 1 \end{pmatrix},$$

оброблялись з метою отримання вектора функції приналежності елементів верхнього рівня: $\vec{x}_A = \{0.06; 0.15; 0.19; 0.31; 0.05; 0.24\}$.

Вектори функції приналежності елементів нижнього рівня відносно розглянутих характеристик представлені матрицею

$$B = \begin{pmatrix} 0.22 & 0.45 & 0.07 & 0.09 & 0.65 & 0.67 \\ 0.69 & 0.09 & 0.22 & 0.45 & 0.19 & 0.25 \\ 0.09 & 0.45 & 0.71 & 0.45 & 0.16 & 0.08 \end{pmatrix}$$

Результуюча матриця-столбець R загальної переважності претендентів має вигляд

$$R = B \cdot \vec{x}_A^T = \begin{pmatrix} 0.32 \\ 0.31 \\ 0.38 \end{pmatrix}$$

Виходячи з отриманих результатів, будується ранжований ряд претендентів за переважності: P_y, P_r, P_z .

Таким чином, в умовах нестохастическої неопределенності вироблення рекомендацій керівникам відносно вибору одного з претендентів на вакантну посаду керівного працівника районного рівня може бути ґрунтована на пропонуваному аналізі ієрархії переважності їх характеристик. Даний підхід виключає суб'єктивізм керівника при прийнятті рішення про призначення претендента на посаду і може бути використаний при розробці програмних продуктів автоматизованих систем кадрового забезпечення органів державної влади.

Література:

1. Шипенко В.М. Методи дослідження адаптаційних властивостей осіб, які претендують на посади державних службовців. // Актуальні проблеми державного управління. – Х.: ХарПІ УАДУ. – 2002. – Вип. 2(13). – Ч.1. – С. 215 - 219.

2. Мельников О.Ф., Татарець О.Л., Шайдеров В.О. Перспективне управління штатами. // Актуальні проблеми державного управління. – Х.: ХарПІ УАДУ. – 2002. – Вип. 3(14). – С. 76-82.

3. Саати Т. Принятие решений. Метод анализа иерархий: Пер. с англ. – М.: Радио и связь, 1993. – 320 с.

*ABDELKHAMID ZUGBOUR,
V.P. MASHTALIR,
E.A. YEGOROVA*

CLUSTERING ALGORITHMS ANALYSIS APPLIED TO KHARKOV HIGHER EDUCATION SCHOOLS ACTIVITIES

Cluster analysis is the formal study of methods and algorithms for objectively organizing data. Data occurs in different forms (qualitative, quantitative) and scales (relative significance). No single definition of a cluster is universally accepted [1–3]. Cluster analysis can be used in almost all fields of human activities, including sociology, economics, business, engineering, statistics, medicine, computer science, etc. It should be noted that nominal ordinal, interval and ratio scales are the most common. Thus, cluster analysis is one possible way of “looking” at available information. It can be a tool for igniting creativity and suggesting alternative models for the data.

This paper is an attempt to view cluster analysis as the initial step in exploratory data analysis that organizes numerical data in order to extract the essence of the data. Clustering analysis identifies the data as simple as possible for the analysis of activities at higher education schools. The attention is focused on widely used partitioning techniques, such as k-means algorithms, medoid algorithms, and fuzzy clustering [2–4]. The specifics of their application is discussed in the text that follow.

The k-means algorithm is most useful for forming a small number of clusters from a large number of observations. It requires variables that are continuous with no outliers. Discrete data can be included but may cause problems. The k-means is used for data that is given in numbers. The objective is to divide N observations with P dimensions into K clusters so that the within-cluster sum of squares is minimized. Since the number of possible arrangements is enormous, we should not expect the best solution. Sooner, we find a “local” optimum. The k-means clustering algorithm is popular because it can be applied to relatively large sets of data. The user specifies the number of clusters to be found. The algorithm then separates the data into spherical clusters by finding a set of cluster centers, assigning each observation to a cluster, determining new cluster centers, and then repeating this process. The k-means algorithm is used when we need clusters with objects that are very similar.

The fundamental value of medoid partitioning algorithms is when there is dissimilarity between two objects. The medoid partitioning algorithms attempt to accomplish the creation of clusters by finding a set of representative objects usually called medoids. The medoid of a cluster is defined as that object for which the average dissimilarity to all other objects in the cluster is minimal. Medoid algorithms allows to work with multivariate data. Two of the most difficult tasks in cluster analysis are deciding on the appropriate number of clusters and deciding how to tell a bad cluster from a good one. Kaufman and Rousseeuw [2] define a set of values called silhouettes. Silhouettes summarizes how appropriate each object's cluster is, how well the current configuration fits the data and helps to select the appropriate

number of clusters.

Fuzzy clustering generalizes partition clustering methods (such as k-means and medoid) by allowing an object to be partially classified into more than one cluster. This gives the user the probability of that object-belonging to different clusters. It has the advantage of not forcing every object into a specific cluster. It has the disadvantage that there is much more information to be interpreted. Like medoid algorithms, fuzzy clustering also works with multivariate data.

Data from one of Kharkov's universities was analyzed. In the data, 28 departments were considered resulting in 50 parameters [5]. Parameters for the official staff consisted of regular and combined official researchers with both professors and associate professors. Parameters included age (under 40, 40-49, 50-59, 60-65 and more than 65 years old), number of research contracts, science activities, as publications in foreign journals and participation in foreign conferences and exhibitions. Also included were foreign group and personal grants, reports (in the university, Ukraine, foreign), articles published (in the university, Ukrainian, foreign journals), written textbooks, monographs and soft. Parameters also existed for students activities such as competing in scientific olympics as well as the number of awards received there, students research work competitions (university, city, Ukraine) and awards received. Additionally included were presentations made at the forum (articles, reports and speeches). The forum parameters also included the number of post-graduates, post-doctorate degree researchers, competitors and the number of students (budget, contract, foreign, total).

With the use of different algorithms and different sets of parameters departments partitioning was evaluated in the course of analysis. Taking into account the difference between acquired clusters we can tell that in our case the number of foreign and contract students and separately the total number of students are some of the strongest influences on the analysis. The influence of the number of post-graduates, post-doctorate degree researchers and competitors also takes place but it is not nearly as strong. Among the students activities we can say that scientific olympics and research work competitions (competing and awards) are valid because of the big difference in values for different departments. Since reports and speeches change next to nothing, the values are almost equal.

Obviously the scientific work of the official staff can be recognized as the strongest influence which makes the biggest impact. It is also noticed that international and local activities bring different changes to results, probably because in local works the number is considered and as foreign works are quite rare can be said that presence or absence make changes. Degrees and the age of official staff are also quite valid in influence for different parameters.

It should be noted, general results showed that common methods of scaling in traditional techniques of clustering are not enough to find all the connections between variables and perhaps it will be necessary to use preliminary expert analysis to normalize the data. In addition various scatter plots in which the cluster number is used as a grouping variable can be produced. This will increase the understanding of what the clusters that have been found look like.

Literature:

1. *Dubes R.C.* Cluster analysis and related issues // Handbook of Pattern Recognition and Computer Vision / Chen C.H., Pau L.F. and Wang P.S.P. (eds.). – Singapore–New Jersey–London–Hong Kong: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., 1995. – P. 3–32.
2. *Manning C.D., Schütze H.* Foundations of statistical natural language processing. – Massachusetts Institute of Technology, 2000. – 680p.
3. *Sato M., Sato Y., Jain L.C.* Fuzzy clustering models and applications. – Berlin - Heidelberg: Springer-Verlag, 1997. – 122 p.
4. *Al-Daoud M.B., Roberts S.A.* New methods for the initialisation of clusters // Pattern Recognition Letters. – 1996. – Vol. 17, №5. – P. 451–455.
5. Харківська область в 2001 році (статистичний щорічник). – Держкомстат України, Харківське обласне управління статистики. – X., 2002. – 497 с.

*Л.О. БСЛОВА, В.А. ЛАНДСМАН,
І.Ф. ПРОКОПЕНКО, С.А. РАКОВ*

ЗОВНІШНЄ ТЕСТУВАННЯ ВИПУСКНИКІВ ЗАГАЛЬНООСВІТНІХ ШКІЛ

Абсолютна більшість країн світу застосовує зовнішнє стандартизоване тестування для визначення рівня знань випускників середніх навчальних закладів. Його результати використовуються як атестаційна оцінка, як вступний іспит до вищих навчальних закладів, а також для моніторингу якості середньої освіти. Форми проведення стандартизованого тестування варіюються, кожна країна обирає форму, яка найбільш відповідає її національним та культурним традиціям.

Робота за спільним проектом “Центр тестових технологій” МОІН України та МВФ “Відродження” із запровадження у Харківському регіоні зовнішнього тестування виконується відповідно до наказу міністра освіти і науки України В.Г. Кременя від 17 липня 2002 р. № 409 “Про проведення експерименту щодо зовнішнього тестування навчальних досягнень учнів”. Проект розрахований на термін 1.09.2001 р. – 31.12. 2005 р. Причому в 2002 / 2003 навчальному році передбачається проводити роботу в чотирьох областях: Київській, Харківській, Львівській та Одеській на базі регіональних центрів тестових технологій, що створені при Кисво-Могиллянській академії, Харківському державному університеті ім. Г.С. Сковороди, Львівському національному університеті ім. І. Франка та Одеському національному університеті ім. І. Мечникова.

Проект передбачає три етапи виконання.

Експериментальний етап (вересень 2001 р. – грудень 2003 р.): розробка і апробація технологічних; нормативно-правових та організаційних засад зовнішнього стандартизованого тестування; інформування освітянської громади; пропагування ідей зовнішнього тестування.

Пілотний етап (січень 2004 р. – грудень 2005 р.): проведення зовнішнього стандартизованого тестування з розширеним колом учасників – вищими навчальними закладами і областями (екзамени з математики та історії в 11-му класі); аналіз і узагальнення результатів проведеного тестування випускників 9-х і 11-х класів з метою моніторингу якості освіти, вироблення рекомендацій щодо прийняття управлінських рішень в освіті; організація роботи предметних робочих груп для створення тестових завдань з двох нових навчальних предметів (українська мова та іноземні мови); створення банку тестових завдань.

Етап упровадження системи зовнішнього тестування на національному рівні – починаючи з січня 2006 р.

Згідно з планом виконання проекту на 2002/2003 навчальний рік, 19 – 20 листопада 2002 р. відбулося тестування студентів перших курсів ХДПУ ім. Г.С.Сковороди з математики та історії (близько 600 осіб). Тести були розроблені відповідними методичними комісіями, до складу яких увійшли провідні викладачі ХДПУ ім. Г.С.Сковороди та вчителі шкіл. Розробці тестів передувала підготовка специфікацій тестів та структурування змісту навчальних програм. Апробація тестів та їх тестологічні дослідження виявили високий рівень якості тестів. На черзі – проведення пілотного тестування учнів 11 класів, апробація логістики тестування.

Для забезпечення виконання проекту ЦТТ у Харківському регіоні розроблено детальний план роботи Харківського РЦТТ, який узгоджено з ГУОН, ХДПУ та ЦТТ.

Якісне виконання цього плану – запорука того, що залікове тестування, яке проходитиме у травні (на базі шкіл) та липні (на базі університетів) буде організованим і створить умови для розвитку проекту в 2003 / 2004 навчальному році, а потім і впровадження зовнішнього тестування на національному рівні. На всіх етапах виконання проекту його результативність визначається взаємодією ГУОН, ХДПУ, ЦТТ та ХРЦТТ. Робота дуже тонка та делікатна. Усі учасники цього процесу повинні залучатися до нього винятково на умовах добровільності.

Для забезпечення якості та уніфікації тестів, які готуються у РЦТТ при ЦТТ, були створені групи експертів-предметників (з курсів математики та історії). Вони керували процесом створення специфікацій тестів та класифікаторів тем навчальних курсів. Після тривалих дискусій було обрано три формати питань:

– питання з вибірковою відповіддю формату А (MCQ – А “Multiple Choice Question Alternative”) – абітурієнт повинен вибрати правильну відповідь із запропонованих (для кожного запитання надається довільна кількість варіантів відповідей, із яких тільки одна є вірною);

– питання з короткою відповіддю (SA – “Short Answer”) – абітурієнт повинен увести відповідь у вигляді “слова” – послідовності символів, яка може виражати число, вираз, дату, прізвище і т.ін.;

– питання з відкритою відповіддю (OA – “Open Answer”) – абітурієнт повинен коротко викласти свої міркування з приводу наведеної у питанні проблеми.

Крім того, було передбачено спеціальну процедуру тестування.

Що дає випускникові зовнішнє тестування?

Завдяки зовнішньому стандартизованому тестуванню учень отримає об'єктивну оцінку своїх навчальних досягнень, і тільки цей об'єктивний рівень визначить його шанси для вступу до ВНЗ. Це дуже важливо для формування громадянської свідомості випускника, а через це сприятиме і формуванню в Україні громадянського суспільства. Завдяки об'єктивній оцінці знань випускник обере ВНЗ, який найбільше відповідає його особистості.

Процедура тестування є комфортною – учень складає тести за знайомою для нього формою та змістом. Тестування є по суті вимірюванням, а не оцінюванням, вимірюванням на зразок вимірювання ваги або вимірювання зросту.

На пілотному етапі виконання проекту зовнішнє стандартизоване тестування – це ще й додатковий шанс підвищити свою оцінку, оскільки участь у тестуванні добровільна (випускник повинен написати заяву про бажання проходити тестування), причому за ним зберігається можливість проходити випускні іспити у звичайній формі, а потім вибрати найкращу з двох оцінок.

Що дає ВНЗ зовнішнє тестування?

1. Виконання плану набору. Загальна кількість студентів-першокурсників, прийнятих до всіх ВНЗ, повинна зрости (дійсно, кожний абітурієнт вказує рейтинговий список ВНЗ, що однаково було б поданням документів одночасно до п'яти ВНЗ). Тим самим зростає надійність виконання плану набору кожним ВНЗ окремо.

2. Забезпечення якості набору. Стандартизоване тестування фактично збільшує кількість абітурієнтів кожного ВНЗ. Дійсно, кожен абітурієнт в Україні замовляє список пріоритетних для нього ВНЗ і тому може розглядатися як потенційний абітурієнт кожного ВНЗ. Разом з тим у ВНЗ залишаються можливості прийому особливо обдарованої молоді, яка буде мати змогу вступати іншими шляхами (олімпіади, конкурси творчих робіт і т.ін.).

3. Економія коштів. Усі викладачі на період роботи приймальної комісії не працюють, тобто загальне навантаження на викладачів зменшиться.

4. Збереження здоров'я. У ректора “не болить голова” з питань організації роботи приймальної комісії – він отримає від ЦТТ готовий список набору.

Що дає школі зовнішнє тестування?

Найголовніший інтегральний показник роботи школи – рівень знань учнів. З уведенням зовнішнього стандартизованого тестування школи отримають можливість зосередитись на головному – якості навчально-виховного процесу.

Що дає органам управління освітою зовнішнє тестування?

Стандартизоване зовнішнє тестування випускників загальноосвітніх шкіл дозволить організувати різнопланові аналітичні дослідження у галузі освіти. Крім того, розроблені в ході проекту інституції, організаційне, кадрове та методичне забезпечення дозволить проводити моніторинг якості освіти всіх рівнів від початкової до вищої школи. Моніторинг, у свою чергу, забезпечить органи управління об'єктивним інструментом визначення ефективності управлінських рішень, методик навчання і т.ін.

Л.І. БІЛОУСОВА,
О.Г. КОЛГАТІН,
Л.С. КОЛГАТІНА

ТЕХНОЛОГІЯ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ ДІАГНОСТИКИ З ВИКОРИСТАННЯМ СУБДАССЕСС

Сучасним інструментом аналізу рівня підготовки є комп'ютерне тестування, яке дозволяє створити для всіх стандартні умови, виключає психологічні бар'єри та недоліки усного спілкування студента і викладача. Автоматизована інформаційна система здатна забезпечити оперативну обробку результатів за досить розвиненими алгоритмами, що наближає її до експертної системи педагогічної діагностики.

Основним документом, який визначає процедуру розробки тестів, проведення кваліфікаційної діагностики та інтерпретації результатів, є Стандарт МОН України "Засоби діагностики рівня освітньо-професійної підготовки. Тести об'єктивного контролю рівня освітньо-професійної підготовки

Першим етапом організації кваліфікаційної діагностики є побудова ідеалізованої моделі фахівця заданого кваліфікаційного рівня, тобто виділення основних елементів його знань і встановлення рівня оволодіння ними.

Другий етап – створення системи завдань, що покривають усі елементи знань і всі рівні їх засвоєння. На цьому етапі враховують, по-перше, рівень діяльності, яка має бути здійснена при виконанні запропонованого завдання; по-друге, трудомісткість завдання; по-третє, ймовірність випадкової правильної відповіді.

Доцільним є розрізнення наступних рівнів діяльності: нижчий (діяльність, що складається з розпізнання правильного твердження), наступний рівень – діяльність з розпізнання правильного твердження за наявності завад, далі – діяльність із класифікації запропонованих об'єктів, відтворення знань; виконання дій за відомим алгоритмом у типовій чи нетиповій ситуації; діяльність, що вимагає перенесення знань в іншу галузь; виконання завдання з елементами творчості, врешті. Верхню позицію займає виконання творчого завдання.

За аналогією з рівнями навчальних досягнень можна запропонувати такі рівні тестових завдань:

0 – контроль уваги (перевіряється психологічний та фізіологічний стан студента. Заведення не має відношення до тематики тестування і дозволяє оцінити особистісний фактор студента);

1 – початковий рівень ("запитання-пастки", які передбачають репродуктивний характер діяльності учня, переважно розпізнавання. Неправильні відповіді на ці питання свідчать про повну відсутність знань за темою тестування або про втомленість студента. В обох випадках продовження тестування не є доцільним);

2 – середній рівень (завдання репродуктивного характеру, які передбачають відтворення знань, перевіряють знання термінології та основних теоретичних відомостей, вміння виконати певні дії за зразком);

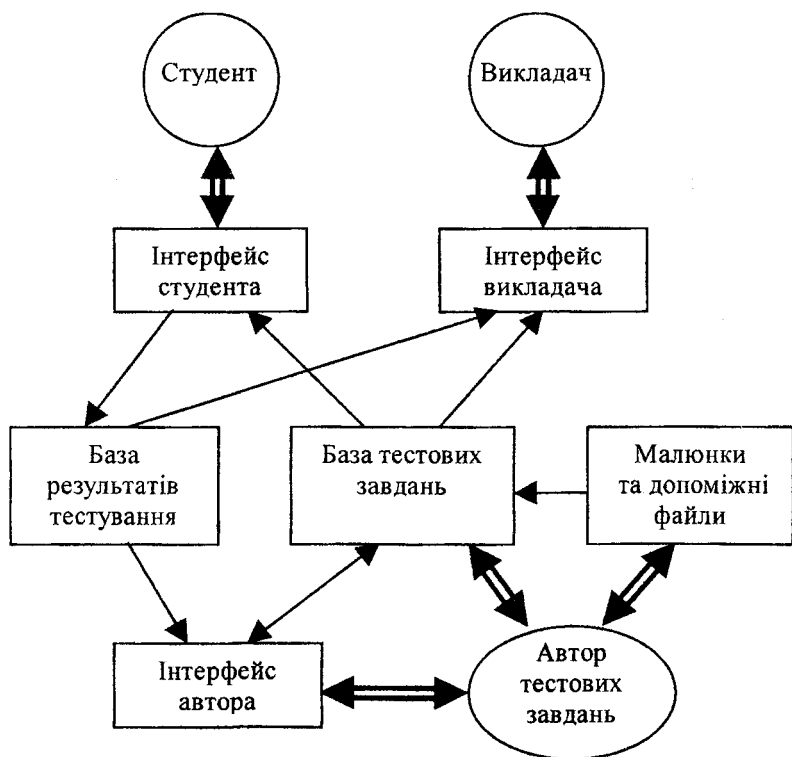
3 – достатній рівень (завдання-задачі, які перевіряють уміння студентів застосовувати власні знання у стандартних ситуаціях);

4 – високий рівень (завдання-проблеми, які потребують використання знань та вмінь у нестандартних ситуаціях, перевіряють здатність студента до переносу знань).

Третім етапом підготовки системи кваліфікаційної діагностики – апробація тестових завдань, на основі якої здійснюється статистичний аналіз результатів за стандартною технологією, виконується корекція або видалення невдалих тестових завдань.

Після завершення трьох етапів підготовки можна вважати, що система кваліфікаційної діагностики готова до експлуатації. Етап практичного застосування системи є поєднанням процедури тестування і статистичної обробки отриманих результатів, яка включає інтерпретацію результатів, формування висновків стосовно кваліфікації випробуваного.

Комп'ютерну підтримку технології кваліфікаційної діагностики забезпечує інформаційна система "Експерт", яка реалізована нами як розподілена база даних у середовищі Microsoft Access 97. Схему інформаційних потоків між компонентами системи "Експерт" подано на рисунку.



Рисунок

Взаємодія студента та викладача з базами даних можлива тільки за допомогою інтерфейсних форм, які надають необхідний сервіс та гарантують захист інформації від пошкодження.

Ключовою базою даних інформаційної системи є база тестових завдань.

З результатів тестування формується база даних, яка містить інформацію про відповідь кожного випробуваного на кожне запитання: код тестового завдання, чи правильна надана відповідь, рівень тестового завдання, ймовірність випадкової правильної відповіді, час виконання завдання. Зберігається також додаткова сервісна інформація, наприклад, час та дата тестування, сумарний результат за всіма завданнями тесту у відсотках тощо.

За результатами тестування випробуваний отримує: 1) діагностичні дані за кожним елементом знань, який включено до тесту; 2) схему, яка відтворює структуру знань випробуваного; 3) рекомендації для самостійної роботи.

Автор отримує статистичний аналіз кожного тестового завдання за індексом складності, індексом диференціюючої здатності, коефіцієнтом кореляції тестового завдання із сумарним результатом за всіма завданнями тесту, а також діаграму залежності складності тестового завдання від сумарного результату студента.

О.В. ДЕСЯТОВ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРЕДПОЧТИТЕЛЬНОСТИ ВИДОВ РАБОТ В ОРГАНИЗАЦИИ РАБОЧЕГО ДНЯ

Целесообразная организация рабочего дня работников руководящего уровня районов области, прежде всего, определяется содержанием обязанностей по занимаемой должности. Особенно важно это для работника, который только начинает работу на руководящей должности, так как задачи, определяемые должностью, для него не знакомы и ему необходимо за короткий период времени адаптироваться.

Предлагается решение задачи выявления предпочтительности видов работ в интересах целесообразной организации рабочего дня. Метод ее решения позволяет провести ранжирование видов работ по степени их недоминируемости.

Пусть, например, четыре основные вида работ, выполнение содержания которых необходимо организовать целесообразно: P1 – изучение структуры экономики района (элемент d_1); P2 – изучение профессиональных возможностей подчиненных (элемент d_2); P3 – изучение нормативно-правовых документов (элемент d_3); P4 – изучение содержания отчетной документации (элемент d_4).

В условиях нестохастической неопределенности степень важности каждого из вида работ может быть получена путем экспертного оценивания. Но так как трудно однозначно (четко) сказать, какой из видов работ строго предпочтителен, то эксперты свои суждения высказывают в виде нечеткого бинарного отношения нестрогого предпочтения. Согласно [1], нечетким отношением \tilde{R} на обычном

множестве D называется нечеткое подмножество прямого декартового произведения $D \times D$, характеризующегося функцией принадлежности $j_R: D \times D \rightarrow [0, 1]$. Значение $\mu_R(d, d')$ этой функции принимается как субъективная мера отношения $(d, d') \in R$. Функция принадлежности представляется в виде матрицы $D \times D$. При попарном сравнении элементов накладывается условие нормировки, из которого следует, что $\mu_R(d, d') = 1 - \mu_R(d', d)$.

Отношение нестрогого предпочтения $d \succeq d'$ означает, что элемент d , по мнению эксперта, не менее предпочтителен, чем d' с какой-то численной мерой, которая и выражается функцией принадлежности нечеткого отношения нестрогого предпочтения вида

$$\mu_{R_{\succeq}}(d, d') = \begin{pmatrix} d_{11} & d_{12} & d_{13} & d_{14} \\ d_{21} & d_{22} & d_{23} & d_{24} \\ d_{31} & d_{32} & d_{33} & d_{34} \\ d_{41} & d_{42} & d_{43} & d_{44} \end{pmatrix}.$$

Переход от функции принадлежности нечеткого отношения нестрогого предпочтения к функции принадлежности нечеткого отношения строгого предпочтения осуществляется по соотношению вида

$$\mu_{R_{\succ}}(d, d') = \begin{cases} \mu_{R_{\succeq}}(d, d') - \mu_{R_{\succeq}}(d', d), & \text{если } \mu_{R_{\succeq}}(d, d') > \mu_{R_{\succeq}}(d', d) \\ 0, & \text{если } \mu_{R_{\succeq}}(d, d') \leq \mu_{R_{\succeq}}(d', d). \end{cases} \quad (1)$$

Функцию принадлежности $\mu_{R_{\succ}}(d, d')$ можно рассматривать как функцию принадлежности нечеткого множества элементов d' , которые строго доминируются элементом d . Тогда можно выделить ядро нечеткого отношения строгого предпочтения $M_{R_{\succ}}$, которое представляет собой пересечение дополнений, введенных в D подмножеств с функциями принадлежности $\mu_{R_{\succ}}(d, d')$:

$$\mu_{M_{R_{\succ}}}(d) = 1 - \max_{d' \in D} \mu_{R_{\succ}}(d', d), \quad \forall d \in D \quad (2)$$

Значение $\mu_{M_{R_{\succ}}}(d)$ представляет собой степень, с которой элемент d

не доминируется ни одним элементом $d \in OD$. Так как значение $\mu_{M_{R_{\succ}}}(d)$

есть степень недоминируемости элемента d , то, естественно, при заданной нечеткой информации выбирать те элементы, которые имеют большую степень

принадлежности нечеткому множеству $M_{R_{\succ}}$. Основываясь на описанном выше подходе, была проведена экспертная оценка важности видов работ. Каждый из экспертов имеет одинаковый вес, обратная связь отсутствует, эксперты независимы. Эксперт высказывает свое мнение о том, во сколько каждый из видов работ предпочтительнее другого в виде нечеткого бинарного отношения нестрогого предпочтения. Результаты представляются матрицами. После обработки получена усредненная оценка функции принадлежности нечеткого отношения нестрогого предпочтения вида

$$\mu_{R_{\succeq}}(d_i, d_j) = \begin{pmatrix} 1 & 0.7 & 0.8 & 0.4 \\ 0.3 & 1 & 0.9 & 0.3 \\ 0.2 & 0.1 & 1 & 0.8 \\ 0.6 & 0.7 & 0.2 & 1 \end{pmatrix}, \quad i, j = \overline{1,4}.$$

Основываясь на соотношении (2), определяется функция принадлежности нечеткого отношения строгого предпочтения:

$$\mu_{R_{\succ}}(d_i, d_j) = \begin{pmatrix} 0 & 0.4 & 0.6 & 0 \\ 0 & 0 & 0.8 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0.6 \\ 0.2 & 0.4 & 0 & 0 \end{pmatrix}, \quad i, j = \overline{1,4}.$$

Далее выделяется ядро нечеткого отношения строгого предпочтения согласно (3):

$$\mu_{M_{R_{\succ}}}(d_i) = \begin{pmatrix} 0.8; 0.6; 0.2; 0.4 \end{pmatrix}.$$

Анализ ядра нечеткого отношения показывает, что наибольшей степенью

недоминируемости обладает элемент d_j .

Исходя из полученных результатов, строится ранжированный ряд видов работ по мере убывания их важности: P1, P2, P4, P3. То есть работнику руководящего уровня прежде всего необходимо изучить структуру экономики района, а в последнюю очередь – нормативно-правовую документацию.

Таким образом, предложенный метод позволяет организовать рабочий день руководителя наиболее целесообразно.

Литература:

1. Надежность и эффективность в технике / Под ред. В.Ф. Уткина, Ю.В. Крючкова. – М.: Машиностроение, 1988. – Т. 3. – 328 с.

Я.М. МУДРИЙ

СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ ДИСТАНЦІЙНОГО НАВЧАННЯ В РЕГІОНАЛЬНІЙ СИСТЕМІ ЦЕНТРІВ ПЕРЕПІДГОТОВКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ

В останні роки ХХ ст. світові тенденції розвитку засвідчили докорінні зміни у практиці державного управління в цілому ряді країн. Зростання впливу ринкових механізмів, реалізація програм приватизації та дерегуляції, започаткування децентралізації управління у поєднанні з суспільно-політичними перетвореннями значною мірою впливають на функціонування державних органів влади. Одним з наслідків цих драматичних змін є виникнення ряду нових функціональних вимог до професійних якостей державних службовців, які поряд з традиційними знаннями адміністративного права, бюджетного менеджменту, управління персоналу, аналізу політики повинні володіти вміннями та навичками, які пов'язані з вимогами модернізації державного сектора та “нового” державного управління: усвідомлення міжнародного контексту державного управління, стратегічне мислення та розробка державної політики, надорганізаційна ефективна командна співпраця, оцінювання ефективності та якості діяльності державного службовця, сприяння професійному розвитку підлеглих, ведення переговорів, володіння інформаційними комп'ютерними технологіями, швидка адаптація відповідно до нових вимог, ініціативність тощо [1, с.3].

За час розбудови незалежної Української держави значно зросло навантаження на органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Функції, які раніше виконувалися партійними, профспілковими та громадськими організаціями, змушена була перебрати на себе молода держава.

Проблема ускладнилася тривалою й глибокою економічною кризою, наслідки якої Україна починає долати тільки зараз. В умовах поступового виходу з кризи та переходу до другого покоління структурних перетворень процеси реформування починають концентруватися в регіонах, що в свою чергу підвищує актуальність

формування високопрофесійних регіональних управлінських еліт. Перед місцевою владою постає завдання зі створення нового менеджменту, заснованого на переході від номенклатурних командно-адміністративних моделей управління до динамічних і гнучких моделей адміністративного менеджменту.

Суттєво підвищилися вимоги до працівників органів влади щодо рівня їх освіти та професійності. Становлення системи неперервного професійного навчання державних службовців стало зміцнення державності і формування соціально орієнтованої ринкової економіки.

Існуюча в Україні система підготовки державних службовців має низку недоліків. Послуги кращих викладачів, які володіють принципами андрагогіки та використовують активні форми навчання, залишаються недоступними широкому колу слухачів внаслідок обмеження традиційних освітніх технологій (обмежена кількість слухачів в академічних групах, фізичне завантаження викладача, брак навчальних потужностей тощо). Освітній процес доволі часто носить інформаційно-енциклопедичний характер і не враховує потреби практичного вдосконалення професійної діяльності державного службовця. Окрім того, відрив державного службовця на два тижні від його основних обов'язків завжди пов'язаний з певними труднощами. Забезпечити неперервне навчання максимальній кількості державних службовців, які б могли навчатися за відповідними до їх професій та посад програмами, дуже важко [2, с. 146].

З подібними проблемами зіткнулись у свій час також держслужби ряду країн Заходу. У США, Великій Британії, Франції, Німеччині й інших країнах ці труднощі успішно вирішуються шляхом створення та використання мереж корпоративного навчання та активного впровадження новітніх форм навчання, які дозволяють змінити ідеологію навчального процесу. Однією з таких форм є дистанційне навчання, яке останнім часом завойовує все більшу популярність в Україні. 9 листопада 2000 р. Президентом України затверджена Комплексна програма підготовки державних службовців, в якій окремо стоїть завдання: "...застосовувати сучасні технології реалізації змісту навчання, що передбачає його диференціацію, індивідуалізацію, запровадження дистанційної, очно-заочної та екстернатної форм підготовки" [3, с. 8].

Усвідомлення переваг дистанційного навчання для забезпечення неперервного навчання державних службовців, використання закордонного досвіду за сприяння Британського Проекту інституційної підтримки зумовило розробку на базі Регіональних інститутів УАДУ навчальних курсів у дистанційному форматі з використанням сучасних інформаційно-навчальних і телекомунікаційних технологій, зокрема, розробленої Національним технічним університетом "Харківський політехнічний інститут" навчальної оболонки "Веб-Клас ХПІ".

Дистанційне навчання вимагає зміни самої концепції освіти, оскільки воно є породженням прагматичної концепції розвитку практичних навичок. При дистанційному навчанні змінюються пріоритети в навчальних програмах. Загалом потрібно відійти від біхевіористських та когнітивних пасивних теорій навчання, які ставлять наголос на "примусових" стимулах, або на "самодисципліні" студента та викладача.

Обов'язковими елементами навчального циклу є визначення цілей, мети та намірів навчального процесу, постановки запитань стосовно накопиченого досвіду, формування абстрактно-концептуальних варіантів відповідей та прийняття рішень, що відповідають поставленим на початку циклу цілям й приводять до трансформації абстрактних узагальнень в конкретні активні дії. Вважається, що без трансформаційних властивостей практичної дії в процесі навчання немає жодного відчутного навчального ефекту [4, с. 96-109].

Стримуючим фактором розвитку дистанційного навчання є відсутність нормативно-правових актів, які б регулювали його. У Законі України "Про вищу освіту" воно визначено як друга назва заочної форми навчання [5, с. 7].

В Україні існує кілька закладів, що активно використовують дистанційне навчання: Національний технічний університет "Харківський політехнічний інститут", Українська академія державного управління при Президенті України, яка в рамках Британського Проекту підтримки інституційних реформ в Україні розробила стратегію розвитку дистанційного навчання в регіональній системі Центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації, погодженої 10 лютого 2003 р. чотирма регіональними інститутами УАДУ [6].

Згідно зі стратегією на початковому етапі планується створити 16 модулів Професійної програми підвищення кваліфікації державних службовців посад V-VII категорій (рекомендованої Науково-методичною радою при Головердержслужбі, Протокол №1 від 4 березня 2003 р.). Кожен з модулів поділятиметься в середньому на 6-10 тем за змістом й складатиметься з методичного посібника для слухачів, методичного посібника для тьютора, робочого конспекта слухача, електронного посібника та мультимедійних додаткових матеріалів. У середньотерміновій перспективі стратегія передбачає створення цілісної та гнучкої моделі навчання, яка включатиме як звичайну, так і дистанційну форми навчання.

Створення Стратегії розвитку дистанційного навчання в регіональній системі дозволяє "вийти на фінішну пряму" запровадження дистанційної форми навчання та розпочати роботу зі створення "готового до вжитку" навчального продукту.

Література:

1. *Rosenbaum A., Gaidashova L. State modernization and the new public administrator// Rosenbaum A., Gaidashova L. State Modernization and Decentralization – Implications for Education and Training in Public Administration: Selected Central European and Global Perspective.– UN-NISPAcee, January 2003.*

2. *Дробот І. Дистанційне навчання у формуванні моделі професійно-компетентного працівника органів державного управління // Управління сучасним містом. – 2002.р №7-9 (7).*

3. *Комплексна програма підготовки державних службовців (затверджено Указом Президента України від 9.11.2000 р., № 1212/2000) // Президентський вісник.– 2000.– №21.*

4. *Rogers A. Teaching adults.– Philadelphia: Open University Press. 2001.*

5. *Закон України "Про вищу освіту". – К., 2002.*

6. Стратегія розвитку дистанційного навчання в регіональній системі Центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації за участю Проекту підтримки інституційних реформ в Україні (погоджена з керівництвом регіональних інститутів УАДУ 10 лютого 2003 року).

*С.В. СЕЗОНОВ,
Д.В. БІДЮКОВ,
К.В. ПОКОТЛОВ*

СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ДО РОЗВ'ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

Проблема вдосконалення державної системи управління дорожнім рухом та пов'язане з нею удосконалення діяльності Державтоінспекції (далі – ДАІ) привертає увагу багатьох науковців. Найбільш цікавими в нашому регіоні є дослідження О.М. Бандурки, А.Т. Комзюка, С.Н. Гусарова, В.В. Єгупенка. Основну увагу вони зосереджують на забезпеченні безпеки дорожнього руху, дотримання Правил дорожнього руху та удосконалення контрольних-наглядових функцій ДАІ на автошляхах.

Застосування системного підходу до вирішення питань державного управління безпекою дорожнього руху дозволяє стверджувати, що удосконалення роботи державних органів, діяльність яких пов'язана з захистом конституційних прав і свобод людини і громадянина під час здійснення дорожнього руху, є перспективним напрямком досліджень.

Об'єктом державного управління забезпечення безпеки дорожнього руху є суспільні відносини, що виникають. У процесі підготовки автотранспортних засобів перед виїздом на дорогу, у процесі пересування учасників дорожнього руху, у процесі порушення правил дорожнього руху тощо.

Невід'ємність дорожнього руху від суспільного виробництва та середовища перебування людей потребує усунення чи суттєвого зниження виникаючої у зв'язку з експлуатацією автомобільного транспорту загрози заподіяння шкоди життю, здоров'ю людини, власності, іншим інтересам, які охороняються законом.

За шість місяців 2002р. на автошляхах України сталося близько 14 тис. дорожньо-транспортних пригод (ДТП), в результаті чого загинуло 2299 і одержали травми 15040 осіб. В середньому щомісяця на дорогах загального користування скоюється 200-250 ДТП, спричинених їх незадовільним станом. В містах не працює близько 40% світлофорів, на вулицях не вистачає понад 60 тис. дорожніх знаків [1].

Незадовільний стан автотранспортних шляхів є постійною турботою ДАІ, її підрозділ, що здійснює контроль за перевезенням небезпечних вантажів та нагляд за станом вулично-шляхової мережі, спільно з власниками доріг притягує до адміністративної відповідальності посадових осіб в разі невиконання відповідних розпоряджень. Причиною 8% усіх ДТП є порушення правил, норм і стандартів щодо забезпечення безпеки дорожнього руху та незадовільний стан доріг, вулиць,

залізничних переїздів, дорожнього обладнання. Не дивлячись на те, що кримінальне законодавство передбачає відповідальність за “порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення дорожнього руху, вчинене особою, відповідальною за будівництво, реконструкцію, ремонт чи утримання шляхів, вулиць, залізничних переїздів, інших шляхових споруд, або особою, яка виконує такі роботи, якщо це порушення спричинило потерпілому середньої тяжкості тілесне ушкодження, тяжке тілесне ушкодження або смерть”(ст. 288 КК)[2], кримінальних справ, порушених за даною статтею, практично немає.

Поняття транспортної безпеки охоплює широкий спектр технічних і правових вимог до конструкції автомобілів, їх технічного стану, а також стану доріг та умов їх експлуатації. У сфері дорожнього руху здоров'я та життя людини, власність охороняються від небезпеки заподіяння шкоди. Отже, можна стверджувати, що зниження рівня безпеки дорожніх умов руху транспортних засобів і виникнення небезпеки заподіяння шкоди здоров'ю та життю людини, власності є безпосереднім наслідком злочину. Ця шкода не піддається точному виміру, оскільки рівень безпеки є величиною відносною.

До кримінальної відповідальності варто притягувати не тільки у випадку настання наслідків, зазначених у ст. 288 КК, але і за порушення чинних правил, норм і стандартів, що зумовило реальну небезпеку заподіяння шкоди життю та здоров'ю людини, власності. У кримінальному законі необхідно передбачити відповідальність за ці порушення.

Застосування системного підходу для вирішення проблеми забезпечення безпеки дорожнього руху дало можливість визначити принципи, функції та форми державного управління в цій сфері, а також сформулювати рекомендації щодо вдосконалення чинного законодавства.

*І.К. СЕЗОНОВА,
Н.О. ПОНОМАРЬОВА,
Ю.Є. ХОРОШАЙЛО*

КОНТРОЛЬ ЗНАТЬ У СИСТЕМІ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Проблема підвищення якості контролю за результатами навчальної діяльності є актуальною в умовах розповсюдження нових інформаційних технологій навчання. У системі професійної підготовки та перепідготовки фахівців активно запроваджуються технології дистанційного навчання, які особливо потребують організації об'єктивного, систематичного, всебічного контролю знань, умінь та навичок слухачів.

Педагогічною наукою визначені такі основні вимоги до організації контролю за результатами навчальної діяльності:

а) об'єктивність, що виключає навмисні, суб'єктивні та помилкові міркування і висновки викладача;

б) індивідуалізація, яка передбачає здійснення контролю за особистою навчальною діяльністю кожного слухача та не допускає підміни результатів навчання окремого слухача підсумками роботи групи та навпаки;

в) систематичність – обов'язкова перевірка засвоєння кожної порції учбового матеріалу з метою розробки подальшої стратегії навчання;

г) всебічність – охоплення контролем всіх розділів навчальної програми, забезпечення перевірки як теоретичних знань, так і практичних умінь та навичок;

д) диференційований підхід – урахування індивідуальних особливостей слухачів.

Ключовим елементом ефективної організації контролю дистанційного навчання є специфіка спілкування викладачів та слухачів через комп'ютерну мережу Інтернет. При цьому на вибір форм контролю впливають наступні чинники: тривалість контрольних заходів, оперативність, доступність, наявність зворотного зв'язку, відповідність використаним педагогічним технологіям, відповідність змісту навчання, достовірність.

При організації контролю навчальної діяльності в мережі дуже важливим є те, хто саме буде оцінювати знання слухачів.

По-перше, перевіряти виконані завдання може викладач. Це самий зручний варіант здійснення контролю, оскільки тут відбувається особистісний контакт викладача і слухача. Практика доводить, що один викладач у мережі може працювати не більше, ніж з 15-20 слухачами.

По-друге, можна використовувати прийом парної або групової перевірки залікових письмових робіт. Наприклад, викладач розбиває навчальну групу на пари. Кожен слухач, підготувавши звітну роботу, передає її по мережі для аналізу своєму партнеру. Той, у свою чергу, читає роботу, оцінює її, розробляє свій висновок-резюме і направляє його разом із самою письмовою роботою викладачу. Подальша справа викладача – прочитати коротке резюме і відразу ж поставити оцінку або діяти більш традиційно – прочитати всю роботу.

По-третє, в мережах може бути широко використаний метод співробітництва. Так, викладач дає трьом-чотирьом слухачам одне завдання, яке вони виконують, розподіливши функції і сформулював для кожного учасника своє завдання. Потім, по електронній пошті група обговорює виконання завдань кожним учасником і складає єдину версію загального завдання, яке і направляє викладачу. У цьому випадку контроль є колективним – “кожен за кожним”. У деяких випадках звітні матеріали виставляються на загальний огляд в Інтернеті (як повідомлення на телеконференцію або як оформлені належним чином Web-сторінки). Слухачі колективно обговорюють по електронній пошті подані роботи й оцінюють їх. Задача викладача при цьому зводиться до спостереження за ходом дискусії.

Нарешті, можливим є застосування спеціалізованих комп'ютерних програм. Оскільки багато контрольних завдань, що мають виконати слухачі при дистанційному навчанні в Інтернеті, є більш-менш стандартизованими, то обробляти їх може спеціально підготовлена комп'ютерна програма. При цьому самим простим способом є виведення на екран користувача завдань із варіантами відповідей. Після вибору правильного на думку слухача варіанта відповіді, комп'ютер повідомляє результат і т.ін.

Таким чином, проблема визначення якості засвоєння знань за сучасних умов залишається однією з основних та складних для вирішення, а також значною мірою визначає напрямки подальшого розвитку нових інформаційних технологій навчання.

Е.А. СОЛОВЬЕВА

С.И. МАТОРИН

ОБНОВЛЕНИЕ МЕТОДОВ УПРАВЛЕНИЯ НА ОСНОВЕ ФУНКЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМОЛОГИИ

Смещение акцентов развития общества с вещественно-энергетических на информационные привело к радикальному изменению всей сферы хозяйственной и управленческой деятельности. В настоящее время подобная деятельность становится основанной на знаниях, представляющих собой *"информационный ресурс"*, который непосредственно воздействует на материальные факторы прогресса и обеспечивает *"фазовый переход знаний в силу"* [1], т.е. эффективность производства, предпринимательства и управленческих решений. Такое использование информационных ресурсов предполагает, в первую очередь, моделирование предприятий и организаций, т.е. применение системного анализа и информационных технологий, основанных на знаниях, в целях *корректирующего информационно-аналитического сопровождения* их деятельности. Следовательно, актуальной становится проблема создания методов и инструментальных средств обеспечения такого сопровождения,

Моделирование и системный анализ различных аспектов деятельности организации превращаются в настоящее время в повседневную производственную задачу. Например, в рамках СНГ объем работ, связанных с моделированием и анализом предприятий и организаций, за последние четыре года увеличился в 100 раз [2; 3]. Они необходимы при решении задач прямого и обратного реинжиниринга, совершенствования производства, оптимизации деловой активности и т.д. Стало уже общепризнанным, что на современном этапе конкурентоспособная деятельность организации невозможна без решения задач проектирования и реорганизации производства. Известно, например, что все ведущие компании мира занимают или сохраняют свое положение благодаря периодическому проведению реинжиниринга своих бизнес-процессов (БПР).

Однако по данным статистики успешными оказываются только 30% проектов по БПР. В частности, это связано с тем, что постоянное возрастание сложности деловых, управленческих и производственных проблем привело, в настоящее время, к такой ситуации, при которой технологии, традиционно предназначенные для поддержки принятия решений при управлении путем моделирования бизнеса (например, SADT, DFD; BPwin и т.п.) работают не эффективно или не работают вовсе. Это связано с тем, что они исторически ориентированы на процедурную парадигму программирования. Поэтому результаты их применения не могут быть

непосредственно использованы при разработке объектно-ориентированного программного обеспечения, которое в настоящее время, как правило, требуется для обеспечения функционирования организации. В рамках же самого объектного подхода своих методов моделирования бизнеса вообще не существует [4].

Следовательно, может быть поставлена цель радикального обновления методов управления и упомянутых информационных технологий.

С целью такого обновления и создания отсутствующих в настоящее время эффективных средств поддержки управленческой деятельности создана и развивается *объектно ориентированная системологическая методология анализа и моделирования организационных систем* [5].

В качестве основы данной методологии используется функциональная системология [6]. Это обусловлено тем, что она представляет собой перспективную разновидность системного подхода, в рамках которого система рассматривается как целостный функциональный объект, функция которого обусловлена функцией объекта более высокого яруса. Кроме того, в рамках данного подхода существует возможность рассматривать как системы не только объекты, но и классы объектов. При этом функциональная системология на концептуальном уровне хорошо согласуется как с современной *объектно-ориентированной парадигмой* создания информационных систем, так и с *теорией организации, логистикой и инжинирингом бизнеса*.

Использование предложенной методологии, например, позволяет осуществлять моделирование организаций и предприятий в соответствии с требованиями развивающегося в настоящее время в рамках инжиниринга бизнеса так называемого "*организмического*" подхода. Для этого разработана *модель уровней деловой активности* [7]. Данная модель позволяет представить функционирование организации в том виде, в котором может быть представлено функционирование живого организма. При этом в зависимости от эволюционной ступени, на которой находится организм или организация, они могут быть описаны с помощью разного числа уровней (сенсо-моторной или деловой) активности. Применение данной модели облегчает и ускоряет проведение работ по достижению предприятием уровня организованности, соответствующего "Европейской модели качества" и стандартам качества ISO-9000.

Развитие функциональной системологии, кроме того, позволило разработать оригинальную *формально-семантическую нормативную систему* нового метода системного (*системологического*) анализа. Суть его состоит в концептуальном моделировании проблемной области или системы, затем моделировании взаимодействия объектов системы, а также имитационном моделировании системы на ее системно-объектной модели [8].

Проведение системного анализа в соответствии с данным алгоритмом впервые позволяет получать результаты анализа, согласующиеся с требованиями объектно-ориентированного проектирования информационных систем. Алгоритм системологического анализа и моделирования положен в основу проектирования и реализации соответствующего CASE-инструментария. Данный инструментарий обладает повышенными, в сравнении с известными, основанными на технологии

SADT и языке UML (BPwin, Rational Rose и т.д.), инструментами, выразительными возможностями [9].

Литература:

1. *Каныгин Ю.М., Калитич Г.И.* Основы теоретической информатики. – К.: Наук. думка, 1990. 232с.
2. *Уткин Э.А.* Консалтинг. – М.: ТАНДЕМ. Изд-во ЭКМОС, 1998. – 256с.
3. *Блинов А.О., Бутырин Г.Н., Добренькова Е.В.* Управленческий консалтинг корпоративных организаций. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 192с.
4. *Сахаров П.* Rational Rose, BPwin и другие – аспект анализа бизнес-процессов // Директору информационной службы. – 2000. – №11 // http://www.osp.ru/cw/cio/2000/011_0.htm.
5. *Маторин С.И.* Анализ и моделирование бизнес-систем: системологическая объектно-ориентированная технология / Под ред. М.Ф. Бондаренко; Предисловие Э.В. Попова; ХТУРЭ. – Х., 2002. – 322 с.
6. *Бондаренко М.Ф., Соловьева Е.А., Маторин С.И.* Основы системологии: Учеб. пособие; ХТУРЭ. – Х., 1998. – 118 с.
7. *Маторин С.И.* О новом методе системологического анализа, согласованном с процедурой объектно-ориентированного проектирования. – Ч. 1 // Кибернетика и системный анализ. – 2001. – № 4. – С. 119–132.
8. *Маторин В.С., Маторин С.И., Полунин Р.А., Попов А.С.* Знаниеориентированный CASE-инструментарий автоматизации UFO-АНАЛИЗА // Проблемы программирования. – 2002. – № 1–2. – С. 469–476.

О.М. ТРОФИМОВ

MSOFFICE ЯК ЗАСІБ НАВЧАННЯ

Нові інформаційні технології останнім часом стають об'єктивною реальністю нашого життя. Нинішнім фахівцям в галузі державного управління доведеться зіткнутися з цим явищем усе частіше й частіше. Тому ще в період навчання потрібно прищеплювати їм навички роботи з інформаційними системами. На жаль, у практиці навчального процесу ці системи задіяні ще досить слабо.

Комплексні системи керування відрізняються багатофункціональністю, тобто охоплюють усі управлінські функції, придатні до використання в багатьох предметних галузях, базуються на розповсюджених стандартних програмних рішеннях, мають простий дружній інтерфейс, забезпечені необхідним довідковим матеріалом.

Сучасний ринок програмних засобів і продуктів пропонує широкий вибір спеціалізованих програмних продуктів. Наприклад, системи керування підприємствами: “Галактика” корпорації “Галактика”, “Бос-Корпорація” компанії “Айти”, “Парус” корпорації “Парус” чи фінансові пакети, такі як 1С Бухгалтерія -

для проведення бухгалтерського обліку, Microsoft Project - для організації календарного планування і керування, Business Plan Pro - для формування й аналізу бізнес-плану підприємства, Project Expert - для аналізу фінансової діяльності підприємства і т.ін. [1;2].

Основна мета статті – звернути увагу не переваги використання MS Office для підтримки прийняття управлінських рішень.

Однак найбільш прийнятним і ефективним для використання в навчальному процесі є інтегрований пакет Microsoft Office [3]. До переваг даного програмного продукту можна віднести його доступність: на будь-який персональний комп'ютер у будь-якій фірмі в першу чергу встановлюється пакет Microsoft Office у складі текстового редактора Word, електронних таблиць Excel, системи керування базами даних Access, програми презентації Power Point. Друга перевага полягає в тому, що при використанні Microsoft Office для рішення фінансових, організаційних, управлінських задач користувачу самому доводиться вводити розрахункові формули, що робить “прозорими” алгоритми обробки даних. І це, безсумнівно, дуже важливо в процесі навчання, у той час як перераховані вище спеціалізовані програмні продукти забезпечують введення даних і висновок результату, ховаючи від користувача сам процес обробки інформації.

Розглянемо, наприклад, що може запропонувати Office для вивчення і підтримки фінансової діяльності. По-перше, фінанси, як і інші види діяльності офісу, вимагають обліку. Excel давно і цілком заслужено вважається однією з найзручніших систем для рішення бухгалтерських облікових задач. Для цієї ж мети підходить і Access. Ці додатки можна успішно використовувати для роботи з типовими офісними документами, які можна створювати, заповнювати й обробляти, витягаючи з них необхідну узагальнюючу інформацію. По-друге, для проведення поточних фінансових операцій, як правило, потрібно виконувати визначені розрахунки. Ця сфера діяльності відноситься до “фінансової математики”. Для спрощення таких розрахунків у Excel і Access включена спеціальна група фінансових функцій, що дозволяють вирішувати типові фінансові задачі, такі як розрахунок амортизаційних відрахувань, дисконтування грошових потоків, планування капіталовкладень. Нарешті, дуже важливий етап, що передуює ухваленню рішення про проведення фінансової операції - аналіз можливих її варіантів і вибір кращого. У цьому аналізі істотно допоможуть пакети вмонтованих фінансових функцій, включені в Excel засоби проведення регресійного і факторного аналізу, а також система пошуку рішення і підбору параметрів.

Розглянемо, що може запропонувати Office для підтримки прийняття управлінських рішень. Підкреслимо, що саме прийняття рішень є функція особи, яка приймає рішення (ЛПР) і комп'ютер у даній ситуації тільки помічник. Так само безсумнівно, що ЛПР повинне володіти суттю питання, мати знання за критеріями прийняття управлінських рішень і т.ін.

Таким чином, якщо при розробці програм підтримки прийняття такого рішення буде використаний Excel для розрахунку значень відповідних критеріїв, чи Power Point для ілюстрації то, безсумнівно, процес ухвалення рішення стане “прозорішим” і зрозумілішим.

Література:

1. Система “Галактика”: Руководство пользователя. – М.: Эребус, 1997.
2. ІС. “Эффективная работа”. – СПб.: Питер. – 1999.
3. *Биллинг В.А., Дехтярь М.И.* VBA и Office 97. Офисное программирование: – М.: Изд. отдел “Русская Редакция”; ТОО “Channel Trading Ltd.”, 1998.-720 с.

Т.В. ШЛАПКО

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПІДВИЩЕННЯ ПРОФЕСІОНАЛІЗМУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Аналіз законодавства про державну службу дає підстави стверджувати про необхідність його вдосконалення. Наявність даної проблеми не сприяє формуванню компетентного, повноцінного, та ефективного кадрового складу. Відсутність у значної частини державних службовців необхідних професійних знань, навичок і вмінь призводить до незадовільного рівня роботи державного апарату.

Згідно із Законом України “Про державну службу” від 16 грудня 1993 р. до основних обов’язків державних службовців віднесено постійне вдосконалення організації роботи і підвищення професійної кваліфікації. Результати навчання і підвищення кваліфікації є однією з підстав для просування по службі, яке здійснюється шляхом зайняття вищої посади, як правило, на конкурсній основі або шляхом присвоєння державному службовцю більш високого рангу. Конкурс є найефективнішим способом підбору кадрів, оскільки він стимулює претендентів до підвищення своїх навиків. Положення про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. №169 не врегульовує питання доцільності проведення конкурсу, якщо на заміщення посади претендує лише одна особа. Для заміщення посад державних службовців і для просування їх по службі створюється кадровий резерв, до якого зараховуються державні службовці, які виявили високий професійний рівень, мають необхідний досвід роботи, організаторські здібності. Порядок формування і організація роботи з кадровим резервом регулюються Положенням про формування кадрового резерву для державної служби, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2001 р. № 199. Явним недоліком є те, що керівник державного органу, як правило, на свій розсуд зараховує до кадрового резерву державних службовців, а у випадку виникнення вакансій не несе юридичного обов’язку призначати на них кандидатів, що знаходяться у резерві. Виникає необхідність нормативного закріплення порядку формування кадрового резерву теж на конкурсній основі, а також юридичного обов’язку керівника заміщувати вакантні посади тільки службовцями, які є в резерві.

Одним із можливих шляхів просування по службі та підвищення ефективності діяльності державних службовців є атестація [1], яка проводиться з метою перевірки

і оцінки їх службово-посадової відповідності, ділових та професійних якостей при виконанні службових повноважень, допомагає виявити потенційні можливості з метою підвищення по службі, стимулює підвищення кваліфікації та професіоналізму. У той же час Закон України "Про державну службу" не врегульовує цього питання.

З метою набуття практичного досвіду, перевірки професійного рівня і ділових якостей працівників, які претендують на посаду службовця, може проводитися їх стажування у відповідному державному органі терміном до двох місяців [2]. Стажування можуть проходити як особи, що вперше претендують на посаду державного службовця, так і державні службовці, які бажають зайняти вищу посаду. Особі, яка пройшла стажування, надається перевага перед тими, котрі беруть участь у даному конкурсі, але не проходили стажування. У даному випадку залишається невизначеним, що мається на увазі під поняттям "перевага" – переважне право чи право переваги над особами, які не пройшли стажування? Слід визначити як переважне право. Бо право є право, а врахування переваги залежить від конкурсної комісії [3].

Щодо державного службовця, який успішно закінчив стажування, то він може бути переведений на посаду за рішенням керівника відповідного органу без конкурсного відбору. Службовець, котрий пройшов стажування, також може бути зарахований до резерву державного органу.

Положення про систему підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців визначає поняття підвищення кваліфікації та наголошує на необхідності розробки професійних програм підвищення кваліфікації (ПППК) [4]. Зміст навчання за ПППК державних службовців має бути спрямований на оновлення та поглиблення соціально-гуманітарних, політичних, правових, економічних, управлінських та спеціальних фахових знань і умінь, включаючи вивчення вітчизняного і зарубіжного досвіду державного управління та державної служби, фахового досвіду, необхідного для державних службовців, які обіймають посади певних категорій. Навчання за ПППК державних службовців повинно бути основною формою підвищення кваліфікації, а також головним елементом державної системи атестації, критерієм визначення державних вимог до професійної підготовки державних службовців [5]. Доказом ефективності навчального процесу повинно бути підвищення якості роботи працівника.

Таким чином, просування по службі відбувається в межах державних посад, категорій, рангів і є одним з елементів службової кар'єри, дія якої спрямована на встановлення професіоналізму державної служби. При цьому Законом не визначено поняття службової кар'єри, а лише її структура. Крім того, потребує вдосконалення порядок просування по службі. Необхідно встановити, що зайняття усіх вакантних посад на державній службі повинно здійснюватися виключно на конкурсній основі і у порядку, визначеному законом, а не підзаконними актами.

Запровадження єдиного порядку просування по службі шляхом проведення конкурсу, зарахування в резерв і стажування з наступним обов'язковим складанням іспиту сприятиме усуненню наявності різних критеріїв оцінки професійних можливостей майбутніх службовців. Тобто необхідно розробити, прийняти і

забезпечити реалізацію нормативних актів, які б регулювали державно-службові відносини, критерії зайняття посад, питання проходження державної служби.

Література:

1. Положення про порядок проведення атестації державних службовців органів виконавчої влади / Затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.2000 р. № 1992 // *Офіц. вісник*. – 2001. – №1-2 (ч. 1). – 26 січ.
2. Положення про порядок стажування у державних органах, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 01.12.1994 р. № 804 // *ЗП України*. — 1995. – № 2. – Ст. 35.
3. *Процевський В.* Виникнення трудових правовідносин з державними службовцями // *Право України*. – 2001. – № 11. – С. 75–79.
4. Положення про систему підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців / Затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 08.02.97р. № 167 // *Офіц. вісник*. – 1997. – № 7–8 (кн. 1). – 28 березня.
5. *Мельников О.* Складові професійної програми підвищення кваліфікації державних службовців // *Вісник УАДУ*. – 2002. – № 1. – С. 359-367.

В.Ю. КРИВОБОК

СЛУЖБОВА КАР'ЄРА В КОНТЕКСТІ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ПОСАДОВИХ ОСІБ

У сучасних умовах розвитку Української держави назріла проблема збільшення інвестицій у людський фактор.

Основними причинами, що спонукають державу вкладати кошти в розвиток персоналу, є:

- динамізм і інтернаціоналізація господарської діяльності;
- розвиток технологій як у виробництві, так і в офісах, що істотно підвищує вимоги до персоналу;
- необхідність більш швидкого підвищення кваліфікації службовців у порівнянні з наростаючим ускладненням їхньої діяльності;
- потреба в розвитку творчого мислення і сприйнятті ситуацій, що виходять за рамки повсякденної діяльності фахівців і керівників [2].

Головною метою розвитку персоналу є в забезпечення організацій висококваліфікованими, відданими загальній справі працівниками, що постійно прагнуть до успіху.

Це зумовлює необхідність постановки наступних завдань розвитку персоналу:

- 1) професійна і соціальна адаптація знову прийнятих на державну службу працівників;

- 2) аналіз потреб державних структур в освітніх послугах і ринках таких послуг;
- 3) виховання, навчання і підвищення кваліфікації працівників;
- 4) інформаційне забезпечення персоналу відповідно до посадових обов'язків;
- 5) створення сприятливих умов для професійно-кваліфікаційного і посадового просування, ділової кар'єри [3].

Фундамент ефективного розвитку персоналу закладається на етапах професійного добору кадрів, їх виробничої й соціальної адаптації.

Державні службовці особливо мають потребу в безперервній підготовці, перепідготовці і підвищенні кваліфікації, оскільки від їхньої діяльності багато в чому залежить ефективність функціонування державного апарату. Серед знань, що затребувані державними службовцями, особливе місце займає комп'ютерна підготовка, вивчення чинного законодавства і підзаконних актів, а також основ менеджменту і теорії державного керування.

Важливим напрямком є набуття комунікативних навичок, орієнтованих на міжособистісні відносини: сприйняття працівників і їхня оцінка, установа гарних контактів, цілеспрямований вплив на контрагентів.

Одним з найважливіших завдань організації розвитку персоналу є планомірне і цілеспрямоване "вирощування" керівників і висококласних фахівців як для центрального апарату, так і для регіонального рівня. Це завдання має й іншу важливу сторону: надання можливостей здатним фахівцям виявити і розвивати свої творчі можливості. Вони реалізуються в процесі підготовки магістерських робіт і випускних робіт при підвищенні кваліфікації.

У службовому просуванні кваліфікованих службовців об'єктивно зацікавлені дві сторони: як сам працівник, так і держава. Тому успіх планування кар'єри залежить від активності обох сторін і співробітництва в цій важливій і непростій справі.

У процесі планування кар'єри звичайно беруть участь три сторони: співробітник, його безпосередній керівник, організація в особі її адміністрації.

Як зацікавлена особа, співробітник може виявити ініціативу, тверезо зваживши свої можливості, і за участю керівника скласти програму навчання і посадового просування на поточний рік і на кілька років уперед.

Програма кар'єри містить етапи кваліфікаційного зростання співробітника, їх мети, тривалість кожного етапу, зусилля, що вимагаються від співробітника, у тому числі теоретичне навчання, практика, стажування, участь у конференціях, семінарах, симпозіумах, виконання наукових досліджень.

Державна установа, зацікавлена у "вирощуванні" гарних фахівців і менеджерів, створює сприятливі умови для їх розвитку і просування.

Реалізація програми службової кар'єри вимагає від співробітника значних вольових зусиль, витрат вільного часу й енергії. Наприкінці циклу підвищення і кваліфікації пропонується виконання кожним слухачем підсумкової роботи, що була б скоординована з науковою роботою кафедр факультету перепідготовки та підвищення кваліфікації.

Література:

1. Економіка України: підсумки перетворень та перспективи зростання / За ред. В.М. Гейця. – Х.: Форт, 2000. – 432 с.
2. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: Моногр. / За ред. О.Ю. Оболенського. – Хмельницький: Поділля, 1999. – 570 с.
3. Державне управління і менеджмент / Г.С. Одинцова та ін. – Х.: ХарPI УАДУ, 2002. – 492 с.

*В.С. ЛЕБЕЦЬ,
О.М. ЧЕРКАСОВ,
С.М. БЕРВЕНО*

НАВЧАННЯ ЯК ФАКТОР ФОРМУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТИ

Кардинальні зміни в сучасному українському соціумі, трансформації політичної та економічної системи висувають підвищені вимоги до еліти. Як ставиться до неї населення України?

Результати соціологічних досліджень (припустима похибка близько 5 %) дають підстави стверджувати, що на побутовому рівні пересічні громадяни поділяють її на політичну (35 % опитаних), адміністративну (28), естрадну (17), спортивну (12), наукову (5), трудову (3 %).

Стосовно джерел походження еліти респонденти відзначають, що 32 % її загальної чисельності має родовідне коріння, 24 – сформувалося в результаті навчання, 18 – спонтанно, 14 – у результаті професійної діяльності, 12 % – унаслідок кар'єрного просування.

Можна погоджуватися чи не погоджуватися з цими даними, але безперечним фактом є те, що саме таке розуміння еліти та джерел її походження переважає серед дорослого населення Харківської, Полтавської, Сумської, Луганської та деяких інших областей України.

У контексті нашого дослідження проблеми досить важливим є визнання значної частини населення факту формування еліти шляхом навчання кадрів та їх подальшої підготовки.

В Україні, як і в провідних країнах світу, створена і функціонує оновлена система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів державного управління. Її базою та основною організаційною і методичною ланкою є Українська Академія державного управління при Президентові України з чотирма регіональними інститутами державного управління в Харкові, Дніпропетровську, Одесі і Львові. Саме тут навчались або навчаються представники політичної, господарської та адміністративної (тобто управлінської) еліти України. Навчальний процес тут здійснюється з використанням спеціальних програм підготовки магістрів державного управління, що враховують відповідний досвід Російської Федерації,

країн Європи та Північної Америки.

Відомий у світі американський спеціаліст у галузі державного управління Глен Райт розглядає американський метод управління через економіку, а європейський – через право [1]. Щодо так званого “українського” методу державного управління, то він офіційно ще не проголошений, хоча існує не перший рік.

Кожний з названих методів має право на існування, хоча їм притаманні як позитивні, так і негативні риси.

У працях відомих російських політологів, елітологів та соціологів (А.В. Понделкова, Л.Я. Дятченко, А.В. Огарьова та ін.) проголошується важливість освіти, вплив базової спеціальності на світогляд кадрів і одночасно підкреслюється необхідність постійного або періодичного підвищення кваліфікації державних службовців – управлінської еліти [2; 3].

Доречним є аналіз підготовки державних управлінців (на базі вищої освіти з наданням кваліфікації “Магістр державного управління”) на вечірньому факультеті Харківського регіонального інституту державного управління Української Академії державного управління при Президентові України (ХарПІ УАДУ). Значну частку його слухачів складають державні службовці різних структур м. Харкова і області. Аналіз змісту і форм навчальних програм свідчить, що навчальний процес є основним фактором підготовки регіональної еліти.

З огляду на переважну частку економічних і правових дисциплін у структурі програми підготовки магістрів державного управління, необхідність вивчення інших обов’язкових дисциплін і предметів спеціалізації (на вибір), можна певним чином класифікувати метод державного управління в Україні як змішаний (рисунок).

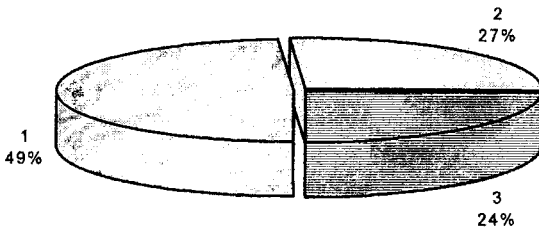


Рисунок. Питома вага економічних і правових дисциплін у структурі програми підготовки магістрів державного управління в Україні, %: 1 – дисципліни (окрім економічних і правових), що вивчають слухачі; 2 – економічні дисципліни; 3 – правові дисципліни

Таким чином, можна сформулювати наступні висновки:

- доцільним є запровадження цілеспрямованої диференційованої системи підготовки регіональної еліти на спеціальних факультетах;
- практика державного управління потребує опрацювання і запровадження в навчальний процес принципово нової за змістом дисципліни – “Планування кар’єри регіональної еліти” і створення в ХарПІ УАДУ відповідної повноцінної кафедри.

Література:

1. Райт Глен. Державне управління. – К.: Основи, 1994. – 190 с.
2. Понделков А.В. Элита (Политико-административная элита: проблемы методологии, социологии, культуры). – Ростов н/Д.: СКНЦ, 1995. – 340 с.
3. Огарев А.В., Понделков А.В. Лидер. Элита. Регион. – Ростов н/Д. СКНЦ, 1995. – 176 с.

В.М. ЛУЦКОВСКИЙ

ОЦЕНКА СОДЕРЖАНИЯ ПРОЦЕССА ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБУЧЕНИЯ РАБОТНИКОВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Процесс изменения хозяйственных и социальных ситуаций на местах непрерывен по своей природе, поэтому одной из главных проблем работников органов местного самоуправления является необходимость постоянного пополнения своего профессионального багажа, своей структуры знаний. А организованные формы профессионального обучения в современных условиях дают значительно больший экономический и социальный эффект по сравнению с самообразованием. В отличие от самообразования, где направление и тематику выбирает сам обучающийся, организованные формы требуют соответствующей методической подготовки. Учитывая разноаспектность и многоплановость деятельности работников местного самоуправления эффективность процесса профессионального обучения во многом определяется его содержанием и структурой.

Традиционно оценка содержательного и структурного аспектов, предлагаемого к усвоению материала, проводится лишь со стороны преподавательского состава. Обратная связь, т.е. учет мнения самих слушателей, осуществляется лишь эпизодически. Предлагается сделать такую оценку регулярной, для чего по итогам каждой темы (курса) проводится анкетирование обучающихся. Анкета должна быть анонимной и содержать оценку содержания и структуры заслушанного материала. Целью настоящей статьи является исследование методических аспектов подобной оценки.

По содержанию профессиональные знания работников органов местного

самоуправления можно разбить на три группы: а) знания в области техники, технологии и организации объектов управления; б) знания в области экономики, права, психологии, социологии; в) знания в области информатики, т.е. техники и технологии сбора, обработки, хранения и использования информации.

Организация учебного процесса обучения предполагает четкое структурирование перечисленных знаний. С целью повышения эффективности использования профессиональных знаний и умений обучаемых, структуру этих знаний и умений целесообразно представлять состоящей из четырех уровней: 1) практический; 2) алгоритмический; 3) методический; 4) методологический.

На первом уровне работник получает информацию о подтвержденных практикой эффективных приемах работы. На втором – овладевает алгоритмом, т.е. предписаниями, определяющими логический процесс преобразования информации в управленческие решения. Иными словами, он переходит от использования готовых шаблонов к их разработке. Третий уровень предполагает умение разрабатывать методики, т.е. не просто пользоваться известными алгоритмами, а создавать новые. Знаниями и умениями разрабатывать сами методики обладают специалисты четвертого уровня – консультанты по управлению. Что касается практических работников органов местного самоуправления, то процесс их профессионального обучения целесообразно завершить на третьем уровне.

Оценка содержания заслушанного материала содержит ответы на три вопроса: а) знает ли преподаватель излагаемый вопрос, т.е. является ли он профессионалом; б) умеет ли преподавать последовательно и логично обосновать выдвинутые положения, т.е. дается оценка его педагогического мастерства; в) успевает ли преподаватель изложить материал достаточно полно, а не просто дает отдельные слабо увязанные, фрагментарные сообщения.

Что касается структурного аспекта излагаемых материалов, то здесь оценка дается по двум направлениям: 1) является ли сообщенное информацией, т.е. содержит ли нечто новое, ранее неизвестное слушателям; 2) обладает ли полученная информация практической ценностью, т.е. будет ли она использована на практике.

Обобщение материалов подобного анкетирования позволит дать более объективную оценку содержания и структуры процесса профессионального обучения работников органов местного самоуправления со стороны самих обучаемых. Подобная обратная связь, несомненно, повысит уровень и качество подготовки, переподготовки и повышения квалификации должностных лиц органов местного самоуправления. Вместе с тем предлагаемый подход позволяет целенаправленно формировать средства и методы профессионального обучения различных профессиональных групп работников органов местного самоуправления с учетом содержания и специфики их деятельности.

Н.А. МАЖНИК

ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

У період оновлення суспільства дедалі більшої актуальності набуває проблема підвищення кваліфікації в системі підготовки державних службовців. Становлення цієї системи безпосередньо пов'язане із формуванням якісно нової системи державної служби в Україні.

Постановка проблеми про підвищення ефективності кваліфікації державних службовців надзвичайно важлива. Актуальність звернення до цього питання зумовлена різною спрямованістю публікацій у літературі [2–4].

Тому однією з ключових проблем є забезпечення високого рівня професіоналізму державних службовців, які у своїй практичній діяльності мають конструктивно здійснювати завдання та функції держави.

Нормативну основу механізму правового регулювання суспільних відносин з підвищення кваліфікації державних службовців становлять Конституція України, закони та підзаконні нормативні правові акти. На сучасному етапі назріла потреба в прийнятті закону “Про професійну освіту державних службовців”, в якому слід відзначити систему підвищення кваліфікації державних службовців, встановити гарантії прав громадян України на підвищення кваліфікації та соціальні гарантії для державних службовців, а також сформував правовий механізм впливу результатів підвищення кваліфікації державних службовців на просування по службі [2, с. 409].

Підвищення кваліфікації державних службовців має розглядатися як єдина, цілісна підсистема в системі державної служби, бо стан і рівень державної служби впливає на характер і рівень розвитку цієї підсистеми, і водночас саме ця підсистема впливає на ефективність державної служби [4].

Мета системи підвищення кваліфікації – досягнення високого професіоналізму державних службовців, забезпечення кваліфікованими кадрами апарату державних органів, здатних до ефективного управління за допомогою постійного поновлення своїх знань.

Висока ефективність та результативність підвищення кваліфікації на основі сучасного досвіду високорозвинутих країн досягається не тільки сукупністю факторів якості навчального процесу, а й рівнем розвитку та раціональною організацією самої системи підвищення кваліфікації кадрів, постійною взаємодією органів державної влади та органів місцевого самоврядування з навчальними закладами та учасниками навчального процесу.

Чинники зростання ефективності підвищення кваліфікації починають працювати ще в період підготовки змісту навчальної програми й необхідно враховувати, що навчання – це комплексна взаємодія продовжених у часі специфічних компонентів (цільового, стимулююче-мотиваційного, змістовного, операційно-діяльнісного, контрольного-регулюючого, оціночно-результативного [3, с.423-424].

На основі проведеного соціологічного дослідження можна зробити висновок,

що більшість тих хто пройшов підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації в спеціалізованих державних навчальних закладах, позитивно оцінюють навчання в них. Однак помітна певна невідповідність між навчальними програмами та реальними потребами в отриманні знань, необхідних для практичної роботи державних службовців. Запобігти цій невідповідності можна шляхом створення більш гнучких навчальних програм та планів, які б враховували специфіку кожної категорії державних службовців, що проходять підвищення кваліфікації [1, с. 421].

Таким чином, під підвищенням кваліфікації державних службовців ми розуміємо форму вдосконалення професійного рівня через оновлення та поглиблення знань, умінь і навичок відповідно до сучасних змін у суспільстві, яка повинна розглядатися як єдина, цілісна підсистема в системі державної служби з використанням нормативних правових актів, створенням гнучкіших навчальних програм та планів.

Література:

1. Мельников О. Оцінка існуючої системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців: суб'єктивний погляд // Вісник УАДУ. – 2000. – №2. – С. 416-421.

2. Нижник Н., Яцок В. Правове регулювання підвищення кваліфікації державних службовців в Україні // Вісник УАДУ. – 2000. – № 2. – С.404-409.

3. Протасова Н. Особливості процесу навчання в системі підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців // Вісник УАДУ. – 2000. – №2. – С. 422-427.

4. Яцок В. Удосконалення управління системою підвищення кваліфікації державних службовців в Україні // Вісник УАДУ. – 2001. – №2. – С.269-283.

Т.Г. МАРКІНА

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН З ДЕРЖАВНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ

Трудова функція державного службовця має публічний характер. Закон наділяє його специфічним колом повноважень і покладає на нього обов'язки, не властиві більшості інших працівників. Це спричинило більш жорсткі, порівняно з Кодексом законів про працю України, умови прийняття на посади державних службовців та проходження державної служби.

Ст. 38 Конституції України закріплює рівне право доступу громадян до державної служби. У той же час ст. 4 Закону України "Про державну службу" наголошує вже на праві на державну службу, яке мають громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця

проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України.

Законами України “Про державну службу” та “Про боротьбу з корупцією” для державного службовця встановлені спеціальні обмеження щодо прийняття на державну службу та проходження державної служби.

Відповідно до ст. 12 Закону “Про державну службу” не можуть бути обраними або призначеними на посаду в державному органі та його апараті особи, які мають судимість.

Трудове законодавство передбачає при укладенні трудового договору обумовлене угодою сторін випробування з метою перевірки відповідності працівника роботі. Відповідно до ст. 18 Закону, при прийнятті на державну службу може встановлюватися додаткова умова-випробування терміном до шести місяців, але ні про яку угоду сторін не йдеться.

Відповідно до Положення про ранги державних службовців, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19.06.96 р. № 658 (658-96-п), особам, призначеним на посади державних службовців з встановленням випробування, ранги присвоюються з урахуванням його результатів, тобто після закінчення вказаного терміну.

Відповідно до ст. 5 Закону України “Про боротьбу з корупцією” державний службовець не має права виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики).

Стосовно особливостей прийняття на державну службу прийняття Присяги є однією з основних умов укладення трудового договору з державним службовцем. При відмові державного службовця від прийняття або порушення Присяги, його державна служба припиняється. Присяга державних службовців передбачає покладення на них обов’язків не тільки чисто юридичного (суворо дотримувати Конституції та законів України і т. ін.), а й морального змісту (з гідністю нести високе звання державного службовця, сумлінно виконувати свої обов’язки). Включення моральних обов’язків у зміст присяги надає їм юридичного значення. Порушення таких обов’язків є порушенням присяги і тягне за собою припинення державної служби.

Має місце особливість регулювання робочого часу. Згідно зі ст. 62 КЗпП надурочні роботи, як правило, не допускаються. Вони можуть бути застосовані лише у виняткових випадках, що визначаються законодавством і лише з дозволу профспілкового комітету. Що стосується робочого часу державних службовців, то для виконання невідкладної і непередбаченої роботи вони зобов’язані за розпорядженням керівника з’являтися на службу у вихідні, святкові та неробочі дні, робота за які компенсується відповідно до чинного законодавства.

Мають місце особливості регулювання і часу відпочинку державних службовців. Правовідносини, пов’язані з відпустками державних службовців, регулюються Законом України “Про державну службу” та іншими законодавчими актами. Право державних службовців на додаткову оплачувану відпустку, порядок і умови її надання регулюються ст. 35 названого Закону та Постановою Кабінету

Міністрів України “Про порядок і умови надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток” від 27.04.1994 р. № 250.

Закон (ст. 14) встановлює такі заходи дисциплінарного впливу: а) попередження про неповну службу відповідність; б) затримка до 1 року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду. У Положенні про ранги державних службовців Національного банку України затримка у присвоєнні чергового рангу до 1 року також названа заходом дисциплінарного впливу. Тобто, попередження про неповну службу відповідність і затримка до 1 року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду не є дисциплінарними стягненнями. Що стосується заходів дисциплінарного стягнення, то до державних службовців Національного банку можуть застосовуватися згідно зі ст. 147 КЗпП України догана або звільнення.

Ст. 2 Закону України “Про боротьбу з корупцією” державні службовці визначені суб’єктами корупційних діянь та інших правопорушень, пов’язаних з корупцією. Ст. 1 цього Закону визначає, що саме є корупційними діяннями.

Порядок звільнення, передбачений ст. 30 Закону України “Про державну службу”, проводиться без згоди профспілки, оскільки така згода необхідна при розірванні трудового договору з ініціативи роботодавця тільки з підстав, передбачених п. 1 ч. 1 ст. 43 КЗпП.

Вказаний підхід до правового регулювання праці державних службовців містить спробу звуження сфери дії трудового права, що, безумовно, не може розглядатися з позитивного боку, бо це призводить до неоднорідності галузевого регулювання відносин і створює реальну перспективу позбавлення значної кількості працівників встановлених трудовим правом гарантій їх захисту.

Л.В. ПЕРЦЕВ

ОСВІТНІ ТЕХНОЛОГІЇ У ПРОФЕСІЙНОМУ НАВЧАННІ КЕРІВНИКІВ

Одним з елементів організаційної системи (ОС) є об’єкт управління (люди, обладнання, устаткування, транспортні засоби). Узагальненням об’єкту управління є продуктивні сили (ПС) підприємства, галузі, регіону. Шляхи досягнення мети функціонування ОС визначають способи дій керівника. Управлінець застосовує ті чи інші способи дій в залежності від рівня професійної підготовленості. Під рівнем професійної підготовленості розуміють здатність керівника виконувати певну діяльність з певною якістю, котра визначається сукупністю спеціальних знань, вмінь й навичок.

Однією з оцінок професійної діяльності керівників є оцінка стану ПС, які можуть перебувати у працездатному S_1 чи непрацездатному S_2 стані. Забезпечення працездатності ПС є актуальною проблемою, що зумовлена значними грошовими витратами від тимчасової втрати працездатності. Непрацездатність в Україні, наприклад, у 2001 р. склала 1,029 млн людино-днів. Кількість потерпілих на

виробництві в Харківському регіоні дорівнювала 1,1 тис. [1]. У вугільній промисловості України загальна сума відшкодування потерпілим на виробництві сягає щорічно 500 млн грн [2]. Тому постає загальна проблема – забезпечення працездатності ПС за рахунок поліпшення професійної підготовки керівників.

Перехід з одного стану в інший характеризується деякою інтенсивністю. Інтенсивність переходу λ з стану S_1 в стан S_2 характеризується кількістю виходів з ладу транспортних засобів, обладнання, кількістю випадків травмування та професійних захворювань працівників за певний період часу t . Професійна діяльність керівника у цьому випадку направлена на попередження негативних явищ. Інтенсивність переходу μ з стану S_2 в стан S_1 є оцінкою відновлення працездатного стану за час t . Управлінська діяльність керівника направлена на те, щоб відновити працездатний стан елементів ПС у найкоротші строки. Величини λ і μ залежать від рівня кваліфікації керівника. Отже, виникає завдання в отриманні критеріїв щодо оцінки функції забезпечення працездатності ПС, які б характеризували кваліфікацію керівників у цьому напрямку діяльності. Доцільно мати критерій прогнозного характеру та критерій оцінки за попередній час. Порівняння таких критеріїв дозволяє відслідковувати динаміку зміни станів елементів продуктивних сил та застосовувати відповідні дидактичні технології у професійному навчанні.

Прогнозування працездатності може здійснюватися шляхом моделювання, наприклад, з використанням методу динаміки середніх. Якщо відомі інтенсивності потоків подій, що переводять елемент системи зі стану в стан, то можуть бути складені диференціальні рівняння Колмогорова для середніх чисельностей станів. Якщо m_1 – середнє число працездатних елементів у момент t , m_2 – середнє число непрацездатних елементів у момент t , N – кількість елементів, то

$$\frac{dm_1}{dt} = -\lambda m_1 + \mu m_2, \quad \frac{dm_2}{dt} = -\mu m_2 + \lambda m_1, \quad m_2 = N - m_1.$$

$$\text{Тоді } \frac{dm_1}{dt} = -(\lambda + \mu)m_1 + \mu N.$$

Рішенням цього рівняння при $t=0$, $m_1=N\epsilon$

$$m_1(t) = \frac{N}{\lambda + \mu} \cdot (\mu + \lambda e^{-(\lambda + \mu)t}).$$

Прогнозоване значення коефіцієнта працездатності визначається як

$$K_{\text{пр}} = \frac{m_1(t)}{N}, \quad (2)$$

а коефіцієнт працездатності за попередній час як

$$K_{np\ t} = 1 - \frac{\sum_{i=1}^k n_i t_i}{N \cdot t}, \quad (3)$$

де n_i - кількість непрацездатних елементів через i -ту причину; t_i - тривалість перебування у непрацездатному стані i -го елемента; t - тривалість попереднього періоду (місяць, квартал тощо); k - кількість випадків переходу в непрацездатний стан.

З урахуванням формул (2) і (3) позначимо $\Delta K = K_{np} - K_{np\ t}$. Якщо $\Delta K > 0$, то періодично проводяться дидактичні заходи з відносно невеликою частотою для підтримки досягнутого рівня. Якщо $\Delta K < 0$, то дидактичні заходи проводяться частіше. У цьому випадку може бути встановлено гранично допустиме значення K_{np} . Залежно від величини ΔK та швидкості наближення до гранично допустимого значення встановлюється періодичність проведення дидактичних заходів для підвищення рівня професійної підготовленості. Для реалізації таких заходів доцільно використовувати комп'ютерні технічні засоби навчання (КТЗН) як тренажери та направлення на курси підвищення кваліфікації в системі закладів професійної підготовки посадових осіб.

Застосування КТЗН дає можливість програмованого навчання на основі новітніх дидактичних технологій. Такими відомими технологіями є: "колективний вчитель", "інтегроване навчальне середовище", "інтегровані навчальні програми та курси".

Під час навчання студентів у вузі доцільніше впроваджувати в навчальний процес технології "колективний вчитель", "інтегровані навчальні програми та курси". Краще їх використовувати на випускних курсах коли вивчаються професійно-орієнтовані та спеціальні дисципліни, перед проведенням переддипломної практики та при складанні комплексного державного екзамену. У даному випадку зміст програмованого навчання повинен містити більшою частиною теоретичні основи майбутньої професійної діяльності. У процесі професійної діяльності доцільніше застосовувати технологію "інтегроване навчальне середовище". Зміст програмованого навчання повинен переважно бути наповненим практичними завданнями, рішення яких спрямоване на дію. Етапи її застосування наступні: прийом на роботу після закінчення вузу, періодичні тренажі, на курсах підвищення кваліфікації посадових осіб.

Таким чином, в статті означена актуальна проблема щодо забезпечення працездатності ПС, запропоновані критерії оцінки керівників у цьому напрямку діяльності та етапи застосування дидактичних заходів для підвищення рівня їхньої професійної підготовленості. Подальшим перспективним напрямком дослідження може бути отримання кривої навчання - графіку, що показує як в умовах даного експерименту змінюються характеристики того, хто навчається.

Література:

1. Статистичний щоденник України за 2001 рік / За ред. О.Г. Осауленка; Держкомстат України. - К.: Техніка, 2002. - С. 490-491.
2. Корзун А. Ланцюги причин, що ведуть до трагедій // Охорона праці. - 2002. - №9. - С. 4.

С.Г. САПІЖЕНКО

ФОРМУВАННЯ ІМІДЖУ ПОСАДОВОЇ ОСОБИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Посадові особи та працівники органів місцевого самоврядування є найбільш наближеними до пересічних громадян своєї територіальної громади. По їх вміню працювати, наполегливо і принципово, організовувати прийняття і виконання необхідних рішень пересічний громадянин робить висновок про дієздатність, корисність того органу, який представляє цей чиновник зокрема і всю систему взагалі.

Все це відображає і обумовлює специфічні теоретичні і практичні проблеми необхідності формування іміджу органу місцевого самоврядування в уявленні членів територіальної громади.

На нашу думку, алгоритм моделювання іміджу посадової особи місцевого самоврядування потребує комплексного, системного підходу і може технологічно базуватися на таких елементах:

1. Використання засобів масової інформації як найпотужнішого чинника формування громадської думки. При цьому слід наголосити на таких характерних особистісних аспектах формування іміджу посадовця або органу місцевого самоврядування:

- усвідомлює вимоги дійсності;
- визнає особисті недоліки;
- у справах конкретний, обов'язковий, послідовний;
- не піддається випадковим сумнівам і настроям;
- уміє протидіяти втомі при роботі з людьми.

2. Визначення ключової проблеми, яка найбільше турбує людей, та кроків для вирішення цієї проблеми.

3. Побудова іміджу базується не тільки на якостях посадовця-політика, а й тих якостях, що мають прояв у повсякденному житті. Тому дуже важливо, щоб посадова особа місцевого самоврядування виглядала реальною особистістю, з тими ж сімейними і життєвими проблемами, що і в кожній людини, труднощами, з якими всі зустрічаються. Звісно, що найчастіше такий імідж формується засобами масової інформації та за допомогою безпосереднього спілкування з людьми. Це теж потребує визначеної технології оволодіння відповідних навичок.

При всіх елементах формування іміджу велику роль відіграють зовнішні форми прояву особистості. Припустимо такий важливий елемент, як наявність “аури” комунікації, де однією з фундаментальних характеристик є посмішка, володіння гумором. Виявляється, що цьому також потрібно вчитися чиновникам, про що не передбачено жодною програмою підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації кадрів як державних службовців, так і посадових осіб місцевого самоврядування.

Але головним фактором формування іміджу посадової особи залишається вміння цієї особи спрямувати свою енергію, ініціативу, ділові і особисті якості на

підтвердження сформованого іміджу для досягнення надалі тієї мети, задля чого проводилася ця робота.

Література:

1. Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2002. – № 10. – С. 340-353.

*В.М. ТОЛОЧКО, І.В. МІЩЕНКО,
Д.Л. ВЕЛИКИЙ, О.М. ДОЛЖНИКОВА,
В.М. НАЗАРКІНА*

ПІСЛЯДИПЛОМНА ПІДГОТОВКА КЕРІВНИКІВ ФАРМАЦЕВТИЧНИХ ПІДПРИЄМСТВ

Післядипломна підготовка керівників фармацевтичних підприємств здійснюється нині в державній системі післядипломного навчання спеціалістів фармації. За останні десятиріччя було оновлено як і концептуальні засади підготовки і перепідготовки спеціалістів, так і конкретний зміст навчальних планів і програм. Значний внесок у цю роботу зробили і продовжують робити співробітники кафедри управління та економіки фармації, яка була організована в 1984 р. і функціонує нині у складі Інституту підвищення кваліфікації спеціалістів фармації Національного фармацевтичного університету.

Багаторічний досвід роботи кафедри обґрунтував корисність комплексного підходу до підвищення кваліфікації керівників. Комплексність, на нашу думку, дозволяє цілісно охопити дійовим впливом найрізноманітніші аспекти управлінської діяльності фахівців, і, що дуже важливо, дає змогу управляти цим процесом на державному рівні.

Основні напрямки розвитку комплексного підходу:

- забезпечення безперервної освіти керівників протягом усього їх професійного життя;
- підвищення кваліфікації керівників не тільки державних, а й інших форм власності;
- здійснення цілісного впливу на вдосконалення особистісних та професійних якостей керівників.

Практично реалізується комплексний підхід через підготовку і проведення циклів підвищення кваліфікації різної спрямованості, тривалості і періодичності: передатестаційних, спеціалізації і тематичного удосконалення.

Програми підготовки слухачів на передатестаційних циклах містять найповніший, порівняно з іншими циклами обсяг інформації, корисної для слухачів, з 6 курсів: основного – управління та економіки фармації, та суміжних дисциплін – технології ліків, фармацевтичного аналізу, фармакології, фармакогнозії та додаткових програм з радіаційної медицини та спеціальної підготовки. Тому ці цикли

користуються великим попитом у слухачів. В останні роки спостерігається зростання кількості передатестаційних циклів – як планових, так і на додаткові замовлення.

Цикли спеціалізації мають інше призначення, тому відрізняються за тривалістю і змістом. Основним їх завданням є підготовка фахівців, в яких ще недостатньо знань, умінь чи досвіду з певних видів професійної діяльності. Тому тривалість їх більша, а зміст навчальних програм орієнтований на розкриття принципових засад необхідних дисциплін, і, найголовніше, – впровадження у конкретну практичну діяльність за фахом.

Цикли тематичного удосконалення відрізняються широкою тематикою у певних галузях діяльності керівників фармацевтичних підприємств. Вимоги до підготовки сучасних управлінців значно зросли, як щодо розвитку їх особистісних рис, так і рівня професіоналізму в досить широкому колі знань і умінь: психологічних, економічних, інформаційних тощо [1]. Тому на кафедрі УЕФ ІПКСФ НФаУ постійно проводиться робота по розробці і вдосконаленню цілого комплексу навчальних планів і програм тематичного удосконалення. Нині їх нараховується 17 [2]. Досвід роботи з ними доводить, що такий підхід дозволяє найповніше урахувати конкретні інформаційні запити практичних фахівців з певних ділянок їх професійної діяльності.

Загалом слід зазначити перспективність подальшого розвитку комплексного підходу до післядипломної підготовки керівників фармацевтичних підприємств.

Література:

1. Практическая психология для экономистов и менеджеров / Под ред. М.К. Тутушкиной. – СПб.: Дидактика Плюс, 2002. – 365 с.

2. Збірка програм та навчальних планів підвищення кваліфікації спеціалістів фармацевції з питань управління та економіки / В.М. Толочко, Д.Л. Великий, Т.В. Кожухова та ін. – Х.: Вид-во НФаУ, 2002. – 232 с.

В.О. ЧЕРЕПАНОВ

ФАКТОРИ СИСТЕМНОСТІ В БЕЗПЕРЕРВНІЙ ОСВІТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Передові країни світу входять у нову цивілізаційну епоху розвитку – інформаційно-інтелектуальну. Відмінною рисою цього процесу є розвиток безперервної освіти дорослих. Мається на увазі те, що в сучасному освітньому цензі тепер уже недостатньо виходу на визначений рівень професійних знань, умінь, навичок. Швидке старіння й відновлення інформації обумовлює необхідність для всіх суб'єктів професійної діяльності самовдосконалення у плані своєчасного освоєння нових інформаційних потоків. Реалізація цього принципу особливо актуальна для державних службовців. Крім того, державний апарат у всіх змістах є одним з агентів конкурентоздатного ринкового механізму, а сучасна конкурентоздатна економіка – інноваційною економікою. Такий механізм, з одного боку, вимагає високого професіоналізму, а з

іншого – вироблення здібностей до швидкої перекваліфікації.

Системне бачення цих процесів неможливо без розгляду технології розвитку відповідних індивідуальних якостей. Поняття системності при цьому не випадково, оскільки пояснює, як за рахунок кооперативного ефекту (синергії) відбувається придбання нових емерджентних властивостей системи. Саме особистість, з її здатністю до зростання й розвитку, яка є центральним елементом соціальної системи, обумовлює її удосконалювання. При цьому слід розібратися в можливостях особистого росту та розвитку.

Для характеристики змін будь-яких процесів або показників використовують термін “зростання” і “розвиток” – часто як тотожні. Однак вони мають істотну різницю. Наприклад, людина може ще довго розвиватися після того, як припиняється ріст. У термінах системності ріст – це процес збільшення розміру системи без змін її сутності та можливостей, а розвиток – це процес, у ході якого система збільшує свої можливості із задоволенням потреб її елементів та інших систем, що знаходяться в зовнішньому щодо неї середовищі. Стосовно людини, розвиток – це процес, під час якого індивіди збільшують свої можливості із задоволенням власних та чужих потреб і бажань. Таким чином, категорія “зростання”, на наш погляд, пов’язана з екстенсивним процесом, а “розвиток” – з інтенсивним.

Рівень розвитку індивіда – це його здатність задовольнити свої власні потреби, виправданні бажання, а також потреби та виправданні бажання інших. Розвиток передбачає збільшення здатності, тобто навчання. Але навчатися за інших неможливо. Отже, один індивід (припустимо, перша система) не може розвивати іншу особу (іншу систему). Тому існує тільки один вид розвитку – *саморозвиток*. Соціальна система, у цілому, може і винна *заохочувати та створювати* умови для такого саморозвитку.

Ринкові відносини вже стимулюють потребу особистості в саморозвитку (тому, до речі, в останні роки різко збільшується притік молоді до вузів). Фактично вони примушують особистість бути не тільки професійно орієнтованою, але і здібною до швидкої перекваліфікації. Це зумовлює необхідність повсюдного створення умов доступу до знань, інформації і т. ін. Тобто мова йде про більш чітке визначення системи перекваліфікації та підвищення кваліфікації кадрів. Вона повинна стати гнучкою, розрахованою на задоволення самих різних не тільки потреб у навчанні, а і різних можливостей їх реалізації, тобто розрахованою більш на індивідуальний “маршрут” придбання знань та навичок, бо темп та засоби засвоєння у всіх різні, а інформаційні об’єми зростають. Тільки така система зможе вміщувати в собі принципи безперервного саморозвитку з метою безперервної систематизації й вироблення нових знань та вмій. Ці потреби диктуються для індивіда як фахівця зовнішнім середовищем. Якщо раніше зовнішнім середовищем фахівця було здебільше, так би мовити, людське оточення, то тепер все більше до нього додається інформаційне забезпечення свого функціонування як елемента суспільно-виробничої системи. До цього ж, на наш погляд, оволодіння інформацією перш за все означає оволодіння системним мисленням.

У світовій практиці вже почалася гонитва не тільки за високою освіченістю особистості, але й за високою освіченістю націй. Усе це зумовлює розширення

силами світового товариства пошуку та реалізації нових технологій в освітньому процесі. Вища освіта вже набула масового характеру. Зараз справа за її якістю. І це не тільки використання новітніх освітніх технологій (Інтернет і т.ін.), але й організація освітнього процесу, контроль за набуттям знань і, особливо хотілось би підкреслити, самоспеціалізація на базі фактично самоосвіти.

Остання теза, на нашу думку, ще зараз не набрала в освітньому дискурсі достатньої ваги. Мається на увазі те, що сьогодні суспільне виробництво (у широкому сенсі) створює вакантні місця для кваліфікованих працівників, які, у свою чергу, займаються пошуком цих “осередків”. Думається, що завершення техногенної епохи соціуму та перехід його в інформаційну – все більш буде пов’язано з обратним вектором. Справа в тому, що індустріальна цивілізація за століття свого існування створила багатомірний простір для використання робочої сили зі специфічними різнорідними фаховими якостями. Освітня система задовольняла ці прагматичні потреби, виховуючи для потреб виробництва в більшій мірі однобічну особистість, фактично з позитивним закріпленням її за профілем спеціалізації. Останнє дозволяло нарощувати фахову якість, хоча іноді і поневолювало особистість, позбавляючи її інших основ самореалізації. Інформаційно-інтелектуальна епоха на перше місце ставить необхідність оволодіння інформаційними технологіями, як базою самоосвіти, самовдосконалення. Це можна назвати *першим рівнем* конкурентного існування особистості. У цих базових рамках фахова спеціалізація вже не потребує нарощування роками вузьковизначених знань та навичок, їх частина відходить до “інтелектуальних машин”. *Другий рівень* у більшій мірі складається з творчо-дослідницького компоненту. Тобто особистість, грубо говорячи, сама повинна пропонувати форми й методи реалізації суспільно значущих завдань. Вести пошук у колі своїх панівних інтересів та набутих навичок, будувати предмет свого дослідження і пропонувати нові формати рішення якихось проблем. Очевидно, що у відкритому демократичному суспільстві державні службовці також будуть втягнуті в цей процес. Більш того, із зовнішнього середовища державний апарат буде наповнюватись громадянськими ініціативами (що веде до його скорочення).

За цією логікою вся освітня система теж, вочевидь, набуватиме двох рівнів (чи ступенів). Перший – базовий – технологія самонавчання. Другий – технологія інформаційного пошуку “предмета дослідження”. Це ще більш, мабуть, індивідуалізує процес навчання. Очевидно, що перший рівень освітньої системи може мати якісь конкретні технологічні механізми та більш-менш визначені часові межі. Другий рівень, який частково включатиме до себе і перший, не повинен мати часових меж та чітко визначених механізмів. Мається на увазі, що саме цей – другий рівень – і є основою безперервної освіти для дорослих.

Перші значні кроки в цьому напрямку повинна зробити система підвищення кваліфікації кадрів, оскільки зовсім не треба очікувати підготовки в майбутній системі координат майбутніх поколінь. Якщо цілі вже вимальовуються, треба їх розгортати в технологічні процеси.

Література:

1. *Іванов С.В., Борсук П.С., Дичковський С.І.* Система дистанційної освіти в Україні: сучасні напрямки розвитку // Гуманітарні науки. – 2002. – № 2. – С. 13.

В.І. ЧЕРКАСОВ

ГРАВІТАЦІЙНА ТЕОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМИ ПРОЦЕСАМИ

Найважливішим фактором розвитку будь-якої економіки є створення державою сприятливих умов (певного порядку речей) для самоорганізації і взаємодії суб'єктів господарювання на принципах рівноваги інтересів, що приводить до виникнення позитивного синергетичного ефекту. Такі умови притягують внутрішні та зовнішні сили за аналогією зон задовільного клімату, які приваблюють усе живе.

Гравітаційна теорія управління соціально-економічними процесами повинна допомогти дати відповідь на питання: "Яким чином поєднати гуманітарні та виробничі ресурси, політичні та економічні стратегії в єдиний імпульс національного прогресу?". Основні ідеї цієї теорії висунуто вперше в даній статті. У процесі розробки гравітаційної теорії управління, зорієнтованого на таке поєднання, використано результати досліджень, що викладені в публікаціях, присвячених питанням теоретико-практичного аналізу українських реформ за останнє десятиріччя [1], оптимізації організаційних структур державного управління [2].

Мета даного дослідження – зробити внесок у розроблення наукового інструментарію, за допомогою якого можна буде запровадити необхідні реформаційні заходи щодо побудови ефективної системи державного управління, створення в Україні умов для розвитку конструктивного синергетичного процесу в економічній та соціальній сферах у резонансі із загальносвітовою динамікою розвитку країн.

Гравітаційна теорія управління вивчає дію та взаємодію двох основних законів розвитку соціально-економічних процесів: закон тяжіння та закон необхідного різноманіття. Гравітаційна теорія управління – це концепція, відповідно до якої особа, організація, суспільство розглядаються як суб'єкти, що мають певну силу притягання ресурсів та здатність використовувати їх у своїх інтересах. Ця сила є рівнодіючою внутрішніх сил суб'єкта та зовнішніх сил, що діють в його оточенні. Сформульовано закон соціально-економічного тяжіння: кожний суб'єкт притягує інші суб'єкти та їх ресурси в спільній синергетичній сфері з силою, величина якої є прямо пропорційною своїм можливостям задовольняти потреби іншого суб'єкта та зворотно пропорційно відстані між інтересами цих суб'єктів. Синергетична область певного суб'єкта (суб'єкта господарювання, органа державного управління та ін.) включає зони конкурентного суперництва та зони взаємовигідного співробітництва. Найважливішим завданням суб'єкта є послаблення впливу першої та підсилення впливу другої зон.

У конкурентній боротьбі перемагають ті держави, які підсилюють мотивацію людини до підвищення продуктивності праці, мають найбільшу спроможність притягувати та ефективно використовувати ресурси своєї, а також інших країн, на

основі яких створюються духовні та матеріальні блага для людей. Велику силу притягання мають глобальні системи поділу праці та міжнародної взаємодії. Ця сила є причиною інтенсивного розвитку процесу комплексної інтеграції у світі. Гравітаційна теорія не виключає застосування такого інструменту управління як цивілізований ринок, а передбачає його використання паралельно з механізмом державного регулювання змішаної економіки та засобами підвищення рівня культури суспільства в оптимальному сполученні з метою забезпечення безпеки, підйому матеріального та культурного рівня життя людей в країні.

Здійснюючи пошук джерел рушійних сил розвитку соціально-економічних процесів саме в нашій країні необхідно враховувати таку обставину: у геополітичному просторі, де знаходиться Україна, сформувався спільність людей – синергетів. Менталітет цих людей відрізняється від індивідуалістів (наприклад, американців) та колективістів (наприклад, японців). Синергети мають схильність до самоорганізації на принципі рівноваги інтересів взаємодіючих суб'єктів. Ці суб'єкти формують системи, які характеризуються цілеспрямованим, але разом з тим спонтанним розвитком. Поведінка таких систем являє собою рух від хаотичного, невірноваженого стану до високого рівня організації, яка створює позитивний синергетичний ефект. Доказом наявності такого ефекту є зростання виробництва у легальному та, насамперед, тіньовому секторі економіки в умовах, коли держава не проводить протекціоністську політику в інтересах вітчизняного виробника, не створює необхідних умов для розвитку і взаємодії великих, середніх та малих підприємств на території України.

Можна прогнозувати позитивні зрушення, які, вірогідно, будуть здійснюватися в Україні, якщо держава створить сприятливі умови для розвитку позитивного синергетичного процесу в соціальній та економічній сферах. При цьому треба мати на увазі, що гіперпроцеси розвиваються за таким сценарієм: вибух-хаос-упорядкування-формування об'єктів з критичною масою - вибух... Така послідовність етапів є неминучою. Вибух, при своєчасній підготовці системи управління до цієї події, може бути направленим і не тільки не завдасть шкоди, але й буде поштовхом до утворювальної руйнації та розвитку суспільства і гармонізації його відносин із природою. Ця об'єктивна обставина вимагає прискорення розробки гравітаційної теорії державного управління соціально-економічними процесами та впровадження у практику отриманих наукових результатів.

Література:

1. Інноваційна стратегія українських реформ / А.С. Гальчинський, В.М. Геєць, А.К. Кінах, В.П. Семиноженко. – К.: Знання України, 2002. – 336 с.

2. *Одінцова Г.С.* Актуальні проблеми реформування структурно-функціонального забезпечення державного управління // Актуальні проблеми державного управління: Наук. збірник. – Х.: УАДУ (ХФ). – 1998. – № 1. – С. 8-17.

О.П. ЯРМАК,
В.Н. ПЫСИН

УПРАВЛЕНИЕ МОТИВАЦИЕЙ ТРУДА

Любая организация, трудовой коллектив имеет круг своих потребностей, интересов и целей, для достижения которых руководство предприятия должно обеспечить слаженную работу всего персонала, создать необходимые условия и предпосылки для мотивации труда работников и реализовать ее на практике. Понятие мотивации весьма многогранно. Выяснению ее сущности, форм проявления и роли в общественной жизни и производстве посвящено большое количество работ по психологии, социологии и экономической теории.

Мотивация как функция управления представляет собой процесс, с помощью которого руководство организации побуждает работников действовать в заранее заданном направлении для достижения определенных результатов.

В системе стимулов, побуждающих людей к деятельности, одно из главных мест принадлежит материальному вознаграждению, сердцевину которого составляет оплата труда. Поэтому система оплаты труда в любой организации должна быть нацелена на поощрение производительности труда, развитие творческой, инициативы, укрепление сознательной дисциплины работников.

Зарботная плата, как превращенная форма стоимости рабочей силы, выполняет ряд функций, среди которых ведущую роль играют воспроизводственная и стимулирующая или мотивационная функции.

Стимулирующая функция заработной платы соединяет работника с производством, а воспроизводственная – с потреблением. Отношение различных субъектов капиталистического производства к этим функциям заработной платы прямо противоположно. Работодатель заинтересован во всемерном повышении роли стимулирующей функции, т.е. в снижении расходов на оплату при максимальной отдаче от живого труда. Работник, напротив видит в заработной плате источник своего существования и стремится к увеличению размеров этого источника и к экономии собственных сил.

В состав затрат работодателей на рабочую силу входят базовая заработная плата и все дополнительные издержки, связанные с обеспечением воспроизводства рабочей силы. Чем глубже разрыв между стоимостью товара и стоимостью труда, тем меньше его мотивированность. Как правило, затраты работодателей на рабочую силу рассчитываются на единицу времени труда (отработанное или оплаченное время). Наиболее универсальным является показатель средних затрат в расчете на отработанное время.

Важную роль в совершенствовании управления мотивацией труда и его стимулированием призвана сыграть разработка внутрифирменных систем оплаты труда. Центральной и наиболее сложной проблемой разработки системы является формирование компенсационного пакета, или системы денежного вознаграждения. Как показывает опыт российских торговых организаций в основе разработки компенсационных пакетов лежат следующие принципы:

1. Система компенсации должна ориентировать работника на достижение нужного предприятию результата, поэтому заработная плата тесно увязывается с

показателями эффективности работы организации (оборот компании, прибыль, объем продаж) рабочей группы, самого работника.

2. Система компенсации должна выступать не только мотиватором трудовой деятельности, но и средством управления.

3. Новая система компенсации не должна ухудшать материальное положение сотрудников, но и не должна предъявлять чрезмерных требований предприятию.

4. Внедрение системы компенсации должно сопровождаться постоянным мониторингом эффективности компенсационного пакета [5].

Разработка компенсационного пакета является одной из важнейших стратегических задач в управлении человеческими ресурсами. Соответственно, построение системы денежных компенсаций является функцией менеджера по персоналу. Поскольку в малом бизнесе задачи управления персоналом чаще всего являются компенсацией первого руководителя, то и разработка компенсационных пакетов ложится, в основном, на его плечи. Система компенсаций предприятия должна ориентироваться на высокий уровень вознаграждения за интенсивный и эффективный труд.

Внедрение системы мотивации и стимулирования требует затрат. Проблема роста стоимости рабочей силы должна решаться на государственном уровне через систему минимальных социальных гарантий, а в отраслях и на предприятиях – через договорное регулирование в рамках социального партнерства на основе научно обоснованных нормативов затрат на рабочую силу, как это имеет место в нормальной рыночной экономике.

Литература:

1. *Абрамов В.Н. та ін.* Мотивація і стимулювання праці в умовах переходу до ринку. – ОКФА, 1995. – С.96; *Богиня Д.П.* Мотиваційні основи ефективної праці в умовах ринкової трансформації економіки. – К., 1996. – С.112; *Колот А.М.* Мотивація, стимулювання і оцінка персоналу. – К., 1998. – С.224; *Лагутин В.Д.* Оплата труда в условиях перехода к рыночным отношениям. – К., 1993.

2. *Бугуцкий А., Бугуцкий Ю.* Проблемы стоимости рабочей силы в отраслях экономики Украины // Экономика Украины. – 1998. – №2. – С. 50–56.

3. Международная конференция по статистике труда. Резолюция. –К., 1986.

4. Стратегические цели и оплата труда персонала // [www/Rambler.ru](http://www.Rambler.ru)

5. *Сосновий А.* Разработка внутрифирменных систем оплаты труда, мотивации и стимулирования персонала // [http://starch/ Rambler.ru](http://starch Rambler.ru)

Г.А. СЕВРЮКОВА

СОВРЕМЕННЫЙ КАДРОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Важнейшей проблемой функционирования любого государства, любой организации является повышение действенности аппарата управления. По мере

формирования новой российской государственности возрастает роль и значение государственной и муниципальной службы как правового инструмента, призванного обеспечивать реализацию функций государства, эффективная деятельность которого во многом зависит от персонала государственных органов. Страна изменилась, стала другой, но мы во многом продолжаем руководить и управлять по-старому. Нередко именно аппарат сдерживает реализацию принятых важных управленческих решений, в том числе и по кадровым вопросам. Отсюда – развитие старых пороков и новых негативных явлений и тенденций. Вывод один – перемены в госслужбе, в кадровой политике. В них нуждаются и сами государственные служащие. Они – лицо власти. И Россия нуждается в новом поколении кадров, особенно государственных чиновников.

Современная государственная служба унаследовала свойственные черты советской государственной службы – бюрократические методы руководства, корпоративность и замкнутость сознания государственных служащих, коррупцию и нарушения установленных запретов и ограничений для служащего, пренебрежения нравственными нормами. К сожалению, во все времена декларируемые и устанавливаемые в законах требования к государственным служащим находились в противоречии с реальной практикой их деятельности.

Кадры нынешнего аппарата государственной службы по многим качественным параметрам “устарели”. И это естественно: подавляющее большинство ее работников получили образование и профессиональную подготовку в советское время, готовились к работе в системе партийно-государственного, жестко централизованного планового управления. Их характеризует наличие богатого и разнообразного жизненного опыта, высокого неформального личного авторитета и, как правило, двух образований: основное – техническое, второе – высшее партийное. Сформировавшись в условиях командно-административной модели властвования и хорошо усвоив принципы верности социалистическим идеалам исполнительности, почтения вышестоящего начальства, сдержанной инициативности, они профессионально, нравственно и психологически оказались слабо подготовленными к высокоэффективной и сложной работе в условиях цивилизованного рынка труда, демократических трансформаций, появления неизвестных ранее институтов гражданского общества.

В России пока отсутствует активно действующая система правовой и социальной защиты государственных служащих, система стимулирования профессионального роста и повышения эффективности труда, что отрицательно сказывается на рациональном использовании кадрового потенциала, воспитании ответственности служащих государственного аппарата. Государственный служащий – это лицо, профессионально осуществляющее деятельность по обеспечению полномочий государственных органов. Между государственным служащим и государственным органом на определенном этапе возникает конкретное государственно-служебное правоотношение, характеризующееся наличием взаимных прав, обязанностей, ограничений и запретов, ответственности и других атрибутов правового статуса государственного служащего.

Отсутствие образования, опыта и соответствующей квалификации, как правило,

являється суб'єктивним фактором, свідельствующим о фактичеськой невоьможности выполнения либо ненадлежащем исполнении обязанностей по службе. В связи с этим государственному служащему необходимо постоянное обновление профессиональных знаний, а подготовка и переподготовка государственных служащих становится их обязанностью.

Таким образом, можно констатировать в обобщенном виде, что необходима реформа государственной службы. Особую актуальность это приобретает в связи с претворением в жизнь целей и задач Федеральной программы "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)".

Проблема профессионализма кадров государственной службы, психологическая готовность их к профессиональной деятельности является сегодня одной из самых острых в Российской Федерации. Государственные служащие, как на уровне РФ, так и в ее субъектах, должны обладать особыми правами, определяющими статус чиновника. Важнейшие должностные посты государственного управления должны замещаться лишь профессиональными государственными служащими.

Главное в реформирование государственной службы – это кодификация всего нормативно-правового материала, сведение всех законодательных актов в один и создание Кодекса гражданской службы, нормы которого могли бы регламентировать весь круг государственно-служебных отношений в РФ.

Главной целью реформирования системы профессиональной подготовки кадров является формирование и обеспечение устойчивого функционирования качественной саморегулируемой социально-ориентированной целостной системы образования государственных служащих для реализации ими функций института государственной службы.

I.V. APICHOVA

ІНФОРМАЦІЙНА РОЗВІДКА ЯК НАПРЯМОК УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЮ СФЕРОЮ

Державне управління в інформаційній сфері є одним із важливих чинників інтеграції різноманітних сфер суспільного життя, забезпечення стабільності, цілісності та поступового розвитку суспільства, необхідно дослідити проблему щодо моделі державного управління, адекватної сучасному стану суспільства, ефективності державного управління.

Інформація як специфічне явище спроможна змінювати зміст управлінських функцій державного управління національною інформаційною сферою (НІС) відповідно до різних етапів розвитку держави. Відтворення змісту забезпечується цільовими функціями, а організаційні сприяють генеруванню відповідної форми. Є всі підстави вважати, що інформаційна функція держави стане не тільки однією з головних і самостійних, але й всі інші функції держави перетворюються на інформаційні функції в широкому сенсі, а поняття державного управління НІС наповниться новим

якісним змістом: це цілеспрямований інформаційний вплив суб'єктів управління (системи органів державної влади в цілому) на об'єкт управління (інформаційну сферу у її широкому тлумаченні), що здійснюється за схемою зворотного зв'язку.

Якісна реалізація управлінських функцій державного управління НІС потребує ефективної системи методів управління із різноманітних галузей знань. Удосконаленню державного управління НІС і процесу трансформації управлінських функцій в інформаційні сприяють спеціальні методи, а саме: інформаційного моделювання майбутнього, соціальної діагностики, штучного інтелекту, експертних оцінок, інформаційної розвідки. Зупинимось на одному із спеціальних методів державного управління НІС – інформаційній розвідці". Сьогодні метод інформаційної розвідки ще не знайшов широкого застосування під час вирішення актуальних завдань державного управління НІС, крім того, немає й усталеного тлумачення терміну "інформаційна розвідка".

На думку автора, обґрунтування необхідності розвитку метода інформаційної розвідки пов'язано з великим стратегічним значенням безпеки інформаційної сфери, яка еволюціонує до єдиного інформаційного простору України, що, у свою чергу, розглядається як основа розвитку інформаційного суспільства, його інтегративна ознака. Безумовно, "розвідка" в широкому розумінні постає надзвичайно ємним поняттям, яке включає в себе різноманіття діяльності як відносно таємного, так і відносно відкритого отримання різної інформації, а також щодо застосування для цього найрізноманітніших засобів і методів (радіорозвідка, космічна розвідка тощо) [4, с. 315-316]. Більш того, це поняття певною мірою відбиває багатовіковий досвід боротьби за інформацію. Саме розвідка передбачає оцінку тих загроз, які пов'язані з інформаційними війнами, що, на жаль, є одним із негативних проявів процесів глобалізації, у тому числі становлення та розвитку єдиного інформаційного суспільства. У самому загальному плані аналітичну розвідку можна визначити як "розвідку в інформаційній сфері". Враховуючи те, що інформаційна сфера розглядається в широкому тлумаченні, тобто інформація увійшла в усі сфери суспільного життя, можна зробити висновок про доцільність використання аналітичної розвідки для удосконалення державного управління НІС. Так, упровадження інформаційних технологій сприяло у свій час підвищенню ефективності державного управління, а повномасштабне інформаційно-аналітичне забезпечення, одним із основних напрямків якого на сьогодні постає аналітична розвідка (точніше, застосування інформаційних технологій в аналітичній розвідці), вплине не тільки на усталеність державного управління, на розвиток його інформаційної функції, але і на усталеність та розвиток інформаційної сфери.

Аналітичну розвідку як специфічний метод державного управління НІС можна визначити як отримання нових знань про інформаційну сферу або інформаційні явища на основі аналітичної обробки здобутої розвідувальної інформації та відомостей про відомі факти. Згідно з функціональною концепцією інформації остання інтерпретується як активне відображення, що використовується в управлінні для "зняття" невизначеності (ентропії) інформаційної сфери як об'єкта пізнання і таким чином сприяє й аналітичній розвідці. Метод аналітичної розвідки спирається також на один із філософсько-методологічних аспектів інформації – забезпечення

“випереджаючого” відображення дійсності в самокерованих системах.

У зв'язку із застосуванням методу аналітичної розвідки виникають проблеми як правового, так і організаційного характеру. Існує точка зору, відповідно до якої поняття “інформаційна розвідка” чи “аналітична розвідка” виходять за межі правового поля, оскільки на сьогодні ці поняття законодавчо не визначені. Відповідно до іншої точки зору, розвідка тільки тоді постає розвідкою, коли виходить за правове поле. Таким чином, необхідні ґрунтовні дослідження щодо меж правового регулювання аналітичної розвідки, враховуючи і політичне значення інформаційної сфери, й існуючий науковий та практичний досвід інших країн.

Слід зазначити, що Закон України “Про розвідувальні органи України” визначає правові основи організації і діяльності спеціальних органів державної влади, які здійснюють розвідувальну діяльність з метою захисту національних інтересів України від зовнішніх загроз, порядок контролю і нагляду за їх діяльністю, а також встановлює правовий статус співробітників цих органів, їх соціальні гарантії [5]. У цьому ж нормативно-правовому акті у ст. 6 закріплюється перелік та повноваження розвідувальних органів України, які забезпечують інтереси держави, зокрема і в інформаційній сфері, – це Служба безпеки України та Міністерство оборони України. У той же час, виходячи із основних завдань розвідувальних органів України (ст. 4), вважаємо, що й інші правоохоронні органи України (наприклад, ОВС України) можуть мати певні повноваження щодо забезпечення національної безпеки України в інформаційній сфері, оскільки відповідно до концепції роботи вони постають також і органами управління в інформаційній сфері. У зв'язку з цим доцільно вивчити дане питання, яке набуває особливого значення в період становлення інформаційного суспільства в Україні та глобалізації організованої злочинності. Підтвердженням конструктивності такої пропозиції може слугувати той факт, що аналітична (інформаційна) розвідка, яка побудована з використанням останніх досягнень інформаційних технологій, постає одним із центральних напрямків діяльності Інтерполу щодо боротьби з транснаціональною організованою злочинністю.

Перспективними організаційно-правовими заходами є виділення комп'ютерної розвідки у самостійний напрям діяльності правоохоронних органів, а також її сполучання з інформаційною розвідкою, що дозволяє говорити вже про комплекс розвідувальних методів, які ґрунтуються на сучасних інформаційних технологіях. Відповідної уваги потребують також питання щодо створення об'єднаних інформаційно-аналітичних центрів в органах управління інформаційною сферою, а також підготовка фахівців, здатних оволодіти новими методами управління.

Література:

1. Бандурка О.М., Арістова І.В. Державне управління інформаційною сферою: організаційно-правові засади // Актуальні проблеми державного управління. – 2002. – № 2. – ЧІ. – С. 227-230.
2. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
3. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підруч. – Х.:

Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1998. – 480 с.

4. *Овчинский С.С.* Оперативно-розыскная информация / Под ред. А.С. Овчинского, В.С. Овчинского. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 367 с.

5. Про розвідувальні органи України: Закон України // ВВР України. – 2001. – № 19. – Ст. 94.

Л.М. АХМЕТЗЯНОВ,

М.Л. АХМЕТЗЯНОВ,

Г.В. БАБКИН

ОПЫТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НОВЫХ ПЕДАГОГИЧЕСКИХ ТЕХНОЛОГИЙ В ПОВЫШЕНИИ КВАЛИФИКАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО

Реформы государственной службы непосредственно связаны с системой подготовки и переподготовки профессиональных кадров. Наши исследования в области педагогических технологий, рассматриваемые как “системная совокупность и порядок функционирования всех личностных, инструментальных и методических средств” [1], направлены на модернизацию процесса образования и ее положительную мотивацию, с одной стороны, и изучение личностных характеристик обучаемого – с другой.

Низкие показатели физического здоровья населения страны, в том числе и студентов, обусловили необходимость глубокого изучения состояния социального здоровья общества в целом. Поэтому, прежде всего, нами используется авторский пакет программ [2], который предназначен для выявления общих закономерностей и тенденций развития демографических процессов в области. Для экспресс оценки состояния здоровья студентов и слушателей, а также проведения компьютерной психодиагностики личности используется два пакета программ. В первой его части представлен “Паспорт здоровья” [3], который на основании индивидуального анамнестического анкетирования позволил провести автоматизированное предварительное доврачебное обследование и на базе специального алгоритма и формул, используемых в медицинской науке и практике, установить состояние физического здоровья и сердечно-сосудистой системы, определить биоритмы и неблагоприятные в отношении здоровья дни, классифицировать группы диспансерного наблюдения и группы риска.

Во второй части пакета программ широко используется авторский автоматизированный психодиагностический комплекс “Познай себя” (изучаются характер и тип нервной системы, ценностные ориентации, творческие и бюрократические качества, качества и навыки, лидерские способности, коммуникабельность, “решетка менеджера” и др.) [4].

Автоматизированный комплекс существенно изменил процедуру обработки данных, обеспечил хранение результатов диагностики и их конфиденциальность и широко используется в учебном процессе, при анализе кадрового потенциала и личности, различных ролевых ситуациях. Результаты исследований фиксированы

в общий протокол и преимущественно выражены в графической форме, что легко поддается анализу.

Представленные характеристики чрезвычайно важно учитывать при подборе и расстановке кадров, организации учебного процесса. Кроме того, исследования позволяют выявить как положительные, так и отрицательные характеристики личности, что необходимо учитывать при организации обучения и его индивидуализации.

Ценным, с точки зрения развития педагогических технологий, является разработка и внедрение автоматизированной обучающей и контролирующей системы "Spark" [5], программы "Assistant" [6], электронного методического обеспечения органично дополняющего компьютерные системы. К обучающей системе разработаны тестовые задания всех уровней сложности: на уровне *представления*, на уровне *узнавания*, на уровне *воспроизведения*.

С разработкой программных продуктов была реализована возможность решения следующих задач:

- оптимизация труда преподавателей в организации учебного процесса и научных исследований;
- контроль и коррекция профессионально значимых качеств обучаемых;
- выявление индивидуальных психологических ограничений и доведение их до сознания обучаемых как возможных резервов;
- активное формирование навыков самопознания и самоорганизации среди курсантов и слушателей.

При составлении тестовых заданий нами были в основной своей части учтены рекомендации специалистов по психометрии к тестам [7] которые определили устойчивые оценки теста и факторы, влияющие на его надежность.

Внедрение новых информационных технологий направлено не только на повышение эффективности образовательного процесса, но и, что очень существенно, на максимальное самовыражение творческой индивидуальности человека [8].

Литература:

1. Селевко Г.К. Современные образовательные технологии. – М., 1998. – С.15.
2. Программа "Демографический анализ и прогноз" / Л.М. Ахметзянов, В.В. Зайцев, М.Л. Ахметзянов, Ю.И. Кошолкин. – Курск, 1987, 1999; *Ахметзянов Л.М.* и др. Особенности демографической ситуации в Курской области на рубеже XXI века // Проблемы государственной службы и пути их решения на региональном уровне: Ученые записки КФ ОРАГС. - Курск: МУП "Городская типография", 2003. – С.63-71.
3. Программа "Медико-социальный паспорт здоровья" / Л.М. Ахметзянов, Д.В. Лица, М.Л. Ахметзянов. – Курск, 1989, 1999.
4. Программный комплекс "Познай себя" / Л.М. Ахметзянов, М.Л. Ахметзянов. – Курск, 1999.
5. Автоматизированная обучающая и контролирующая система "Spark" /

Л.М. Ахметзянов, М.Л. Ахметзянов. – Курск, 1999-2002.

6. Программа для контроля знаний “Assistant” / Л.М. Ахметзянов, Г.В. Бабкин. – Курск, 2002.

7. *Wiersma W. & Jurs S.G.* Educational measurement and testing. – Boston, MA: Allyn and Bacon, 1990; *Nunnally J.C.* Educational measurement and evaluation. N.Y.: McGraw-Hill, 1972; *Allen M.J. & Yen W.M.* Introduction to measurement theory. – Monterey, CA: Brooks-Cole., 1979; *Crocker L. & Algina J.* Introduction to classical and modern test theory. N.Y.: Holt, Rinehart and Winston, 1986.

8. *Кравчук П. Ф.* Творчество как способ самовыражения личности // Личность: развитие и реализация в творчестве. – Курск, 1996. – С.159-168; *Шенель В.М.* Управленческая гуманитарология // Высш. образование в России. – М., 1994. – № 1. – С.72-77.

Т.І. ЧЕРНИШЕНКО

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ МЕДСЕСТРИНСТВА УКРАЇНИ

Структурне та функціональне реформування галузі охорони здоров'я – багатовекторний процес, що потребує системного підходу до перспективного та поточного планування організаційних заходів і прийняття відповідних рішень [1; 2]. Це цілком стосується системи розвитку медсестринської освіти в Україні. Провідною метою управління реалізацією всіх національних програм з питань охорони здоров'я було покращання показників здоров'я нації, зниження рівня смертності, подовження тривалості життя населення України [2; 3], проведення комплексних заходів, спрямованих на зміну демографічної ситуації за рахунок збільшення народжуваності. Медичні сестри, фельдшери, акушерки та інші спеціалісти середньої ланки є вагомим часткою фахівців галузі [4; 6], саме тому покращання їхньої підготовки та раціональне використання повинні бути забезпечити позитивні зміни у наданні первинної медичної допомоги [4; 5].

Метою даного дослідження обрано аналіз форм управлінських рішень та їх ефективності й комплексності з реформування системи медсестринської освіти в Україні в 1995 – 1999 рр.

Реформування галузі охорони здоров'я розглядається в тісному взаємозв'язку з вирішенням проблемних питань розвитку медсестринства в Україні. Відповідно до рекомендацій Європейського бюро ВООЗ [7], необхідно було системно обґрунтувати та реалізувати заходи щодо покращання розвитку медсестринства в Україні, які б забезпечили позитивні зрушення в якості медичної допомоги, особливо її первинної ланки. Виходячи із зазначених пріоритетів реформування галузі, МОЗ України був обґрунтований перспективний план розвитку медсестринства. Відповідно до зазначених пріоритетних напрямків було опрацьовано програму розвитку медсестринства та її складову – реформування медсестринської освіти в Україні. Проблемно-цільову характеристику компонентів

програми розвитку медсестринства (1 етап – 1995 – 1999 рр.) викладено нижче.

1. Реформування системи підготовки середніх медичних спеціалістів:

1.1. Введення ступеневої медсестринської освіти:

1.1.1. Дипломованих медичних сестер;

1.1.2. Медичних сестер – бакалаврів;

1.2. Забезпечення переходу від медичної до медсестринської моделі освіти;

1.3. Забезпечення створення нової нормативно-методичної документації;

1.4. Здійснення заходів з кадрової політики:

1.4.1. Створення робочої групи МОЗ із питань реформування освіти;

1.4.2. Проведення нарад-семінарів з керівниками навчальних закладів;

1.4.3. Проведення нарад-семінарів для викладачів;

1.4.4. Створення медсестринських факультетів у медінститутах;

1.4.5. Створення кафедр сестринської справи у вищих медичних навчальних закладах III-IV рівнів акредитації;

1.5. Проведення заходів щодо розвитку міжнародного співробітництва;

1.6. Впровадження міжнародної навчальної програми “LEMON”;

1.7. Запровадження міжнародних навчальних програм у процес освіти;

1.8. Забезпечення перекладу канадських навчальних модулів з медсестринських дисциплін українською мовою та їх упровадження до навчального процесу.

2. Створення професійних асоціацій середнього медичного персоналу:

2.1. На національному рівні – Асоціації медичних сестер України;

2.2. На регіональному рівні – обласних (міських) асоціацій медичних сестер;

2.3. На профільній основі – асоціацій медичних сестер з фахових профілів;

2.4. Вжиття відповідних заходів для реалізації вказаного напрямку:

2.4.1. Сприяння розробці статуту Асоціації медичних сестер;

2.4.2. Підтримка установчих конференцій медсестринських асоціацій;

2.4.3. Сприяння зростанню кількості асоціацій на всіх рівнях;

2.4.4. Підтримка діяльності Асоціацій;

2.4.5. Залучення медсестринських асоціацій до міжнародного співробітництва.

3. Сприяння розвитку лідерства в медсестринській справі:

3.1. Забезпечення проведення нарад, семінарів, конференцій з питань розвитку медсестринства із залученням головних і старших медичних сестер;

3.2. Розроблення нормативних документів з питань розвитку медсестринства;

3.3. Здійснення заходів щодо проведення аналізу з визначенням окремих функцій, які виконують лікарі для передачі їх середньому медичному персоналу;

3.4. Запровадження відзначення міжнародного Дня медичних сестер;

3.5. Проведення конференцій з питань розвитку медсестринства;

3.6. Проведення I Всеукраїнського з’їзду молодших медичних спеціалістів.

4. Розвиток міжнародного співробітництва в медсестринстві:

4.1. Забезпечення співробітництва з Європейським регіональним Бюро ВООЗ.

4.2. Реалізація українсько-канадської програми “Партнери в охороні здоров’я”.

4.3. Забезпечення вивчення міжнародного досвіду в сестринській справі (наказ).

4.4. Співпраця з Американським Альянсом міжнародної охорони здоров'я.

4.5. Співробітництво з країнами СНД у питаннях розвитку медсестринства.

Виконання першого етапу програми розвитку медсестринства України впродовж 1995 – 1999 рр. зумовило необхідність обґрунтування, прийняття та впровадження різних за формою, змістом та спрямуванням управлінських рішень.

Таким чином, проведений проблемно-цільовий аналіз форм управлінських рішень щодо програми розвитку медсестринської освіти та медсестринства в Україні в цілому дозволяє дійти таких висновків:

1. Обґрунтування моделі управління розвитком сестринської справи та її впровадження вимагало вирішення організаційних питань на міжнародному, державному, міжгалузевому, регіональному та місцевому рівнях, що і визначало різноманітність форм управлінських рішень.

2. Упродовж 1995 – 1999 рр. в управлінській діяльності використано різні форми управлінських рішень, які з урахуванням вирішуваних проблем є галузевими.

3. Міжнародна співпраця та особливості розвитку медсестринства України визначають державний характер окремих форм управлінських рішень.

4. На першому етапі впровадження програми розвитку медсестринства України (1995 – 1999 рр.) вирішальними були управлінські рішення, пов'язані з вивченням міжнародного досвіду, формування інформаційно-комунікативних зв'язків у системі управління розвитком медсестринської освіти в Україні.

Література:

1. Постанова Кабінету Міністрів України № 14 від 10.01.2002 р. "Про затвердження Міжгалузевої комплексної програми "Здоров'я нації на 2002 – 2011 рр."

2. Звіт про вивчення медсестринської освіти і діяльності Асоціації медичних сестер Канади (Чернишенко Т.І.) та пропозиції щодо розвитку медсестринства в Україні: Лист МОЗ України № 2.03-29/1416 від 2.08.1994 р.

3. Москаленко В.Ф. Адміністративні та функціональні реформи в системі охорони здоров'я України. – Тернопіль: Укрмедкнига, 2000. – С. 3 – 23:

4. Програма конференції по створенню Асоціації медичних сестер України: Додаток до вказівки МОЗ України № 137 від 23.04.1997 р.

5. Про передачу деяких функцій лікарів молодшим медичним спеціалістам: Наказ МОЗ України № 216 від 01.09.1999 р.

6. Сестринское дело и реформы здравоохранения // Реформы здравоохранения: первичная медико-санитарная помощь и сестринское дело / Совещание ВОЗ Европейских лидеров сестринского дела. – Рейкьявик, 1996. – С. 1 – 4.

7. Health for all in the twenty-first century. – Geneva, WHO, 1998 (doc. A/51.5).

В.А. ПАХОМОВ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КРЕДИТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В АГРАРНОМ СЕКТОРЕ ЭКОНОМИКИ

Стратегия развития внутреннего рынка и экономики предусматривает создание эффективных диверсифицированных процедур кредитного обслуживания села [1]. Возникает необходимость научной и практической разработки этой проблемы.

В последние годы кредитование сельского хозяйства некоторым образом стало улучшаться, особенно после принятия Закона Украины “О стимулировании развития сельского хозяйства на период 2001 – 2004 годов” (таблица).

Таблица

Динамика кредитования коммерческими банками экономики Украины в 1988 – 2001 гг., млн грн [3]

Отрасли	Годы				2001 г. в % к	
	1998	1999	2000	2001	1998	2000
Всего	8873	11787	19121	27792	313,2	145,4
В т. ч. в сельское хозяйство	329	390	793	1732	526,4	218,4
Сельское хозяйство к общему объему, %	3,7	3,3	4,2	6,2	167,6	147,6

Однако объемы кредитования сельского хозяйства остаются неудовлетворительными, так как не обеспечивают и половины потребности в кредитах (ежегодная потребность составляет 3,5 млрд грн, а фактически – 1,7 млрд грн).

Анализ кредитных отношений коммерческих банков с предприятиями агропромышленного комплекса свидетельствует, что банки не учитывают специфику сельскохозяйственного производства, которая требует авансирования средств на относительно продолжительный период времени.

Не в полной мере выполняется указание Национального банка Украины о создании нормальных финансовых условий сельскохозяйственному производству и предприятиям, которые производят сельскохозяйственную продукцию и имеют сезонный характер производства. Национальный банк Украины предлагает руководствоваться следующим:

- коммерческие банки и их филиалы должны обязательно принимать от предприятий агропромышленного комплекса все заявки на кредит, рассматривать их и при отказе в кредите давать письменный ответ о причинах, по которым кредит не может быть выдан;

- в случае принятия позитивного решения кредиты предприятиям сельского хозяйства должны выдаваться на сроки, которые учитывают сезонный разрыв

поступлення денег за продукцію и наличие гарантий их возврата [4].

В данной ситуации разрешить проблему можно только посредством государственной поддержки кредитного обеспечения сельского хозяйства. И такой механизм заложен в Законе Украины “О стимулировании развития сельского хозяйства на период 2001 – 2004 годов”. Режим специального кредитования, предусматривающий за счет Госбюджета Украины компенсацию ставки по кредитам в размере не менее 50 % учетной ставки, установленной Национальным банком Украины, себя оправдал. По данным Главного управления сельского хозяйства и продовольствия Харьковской облгосадминистрации, объемы кредитования сельскохозяйственных товаропроизводителей возросли с 2,5 млн грн в 1999 г. до 193.2 млн грн в 2002 г., в т.ч. на льготных условиях с 0 грн до 156 млн грн за тот же период. При этом удельный вес просроченных кредитов в целом по области не превышает 0,8 %. Всего участвовали в кредитовании сельского хозяйства Харьковской области в 2002 г. на льготных условиях 31 банк. В тройке лидеров этого процесса находятся такие банки, как “Аваль”, Регион-банк и Проминвестбанк [2].

Таким образом, начатые изменения со стороны государства в кредитовании сельхозтоваропроизводителей хотя и дали позитивные результаты, они не сняли проблему в целом. Для преодоления отставания в этой сфере необходимо следующее:

- обеспечение объективных процентных ставок, которые бы соответствовали реальным условиям производства;
- компенсация сельскохозяйственным предприятиям ставки по кредитам в размере 100 % учетной ставки, установленной Национальным банком Украины;
- ускорение процедуры компенсации ставок по кредитам;
- создание условий для более широкого вовлечения сельскохозяйственных угодий аграрных предприятий в обеспечение заемных средств;
- разработка механизма льготного налогообложения части прибыли банков пропорционально удельному весу ресурсов, направленных ими в сельское хозяйство.

Литература:

1. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки // Економіст. – 2002. – №5. – С. 27-28.
2. Підсумки двох років виконання “Комплексної програми розвитку сільського господарства Харківської області у 2001 – 2005 роках та на період до 2010 року” та пріоритетні напрями роботи агропромислового комплексу області на 2003 – 2005 роки. – Х.: Магда LTD. – 2003р. – 46 с.
3. Статистичні таблиці з Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 році” // Економіст. – 2002. – №7. – С. 10.
4. Правове регулювання кредитних відносин в Україні: 3б. нормат. актів. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 416 с.
5. Иванов А.Н. Банковские услуги: зарубеж. и рос. опыт. – М.: Финанси і статистика, 2002. – 176 с.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

- Акімова Ю.А.*, доцент кафедри прикладної математики ХВУ, канд. техн. наук, м. Харків
Арістова І.В., д-р юрид. наук, доцент кафедри прикладної математики НУВС, м. Харків
Архієреєв С.І., завідувач кафедри загальної економічної теорії НТУ "ХП", д-р екон. наук, проф., м. Харків
Ахметзянов Л.М., професор Курського філіалу ОрАДС, д-р мед. наук, м. Курськ, Росія
Ахметзянов М.Л., програміст, слухач Курського філіалу ОрАДС, м. Курськ, Росія
Бабаєв В.Ю., провідний спеціаліст апарату директора ХарРІ НАДУ, магістр державного управління, м. Харків
Бабкін Г.В., завідувач кафедри Курського філіалу ОрАДС, канд. техн. наук, доц., м. Курськ, Росія
Бандурка О.М., ректор НУВС, д-р юрид. наук, м. Харків
Банька М.С., аспірант Варшавської політехніки, асистент кафедри е-бізнесу Вищої школи торгівлі та права, м. Варшава, Республіка Польща
Барактян Н.В., доцент НЮРА України ім. Ярослава Мудрого, канд. юрид. наук, м. Харків
Бервено С.М., слухач ХарРІ НАДУ, канд. юрид. наук, м. Харків
Безуглий О.В., магістр державного управління, м. Харків
Бєлова Л.О., начальник Головного управління освіти Харківської облдержадміністрації, канд. техн. наук, м. Харків
Бідюков Д.В., здобувач НУВС, м. Харків
Білоусова Л.І., завідувач кафедри інформатики ХДПУ ім. Г.С. Сковороди, канд. фіз.-мат. наук, проф., м. Харків
Бодрова І.І., асистент кафедри державного будівництва та місцевого самоврядування НЮРА України ім. Ярослава Мудрого, канд. юрид. наук, м. Харків
Бондаренко Н.О., аспірант кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн НЮРА України ім. Ярослава Мудрого, м. Харків
Бондаренко О.В., слухач ХарРІ НАДУ, м. Харків
Борисовська Н.Ю., студентка НАУ ім. Н.С. Жуковського "ХАІ", м. Харків
Борисовський Д.В., слухач ХарРІ НАДУ, м. Харків
Бутко К.М., слухач ХарРІ НАДУ, м. Харків
Бутнік С.В., викладач кафедри технології будівельного виробництва ХТУБА, м. Харків
Вацьковські К.С., начальник Департаменту національного фонду охорони зовнішнього середовища та водного господарства Польщі, д-р екон. наук, м. Варшава, Республіка Польща
Вашев О.С., доцент кафедри управління охороною здоров'я ХарРІ НАДУ, канд. мед. наук, м. Харків
Великий Д.Л., декан Інституту підвищення кваліфікації спеціалістів НФаУ, канд. фарм. наук, доц., м. Харків
Волос Б.О., завідувач кафедри управління охороною здоров'я ХарРІ НАДУ, канд. мед. наук, м. Харків
Галушко Б.П., голова Чорнухинської райдержадміністрації, Полтавська обл.
Глобіна О.В., слухач ХарРІ НАДУ, м. Харків
Гордієнко Л.Ю., доцент кафедри філософії, теорії державного управління та менеджменту ХарРІ НАДУ, канд. екон. наук, доц., м. Харків
Гриньов А.В., доцент ХДАДТУ, канд. екон. наук, м. Харків

- Гриньова В.М.*, проректор з наукової роботи ХДЕУ, д-р екон. наук, академік АЕН України, проф., м. Харків
- Гришко В.В.*, голова Полтавської обласної ради, д-р екон. наук, м. Полтава
- Гусак І.В.*, завідувач відділу комплексного програмування та організації невідкладної хірургічної допомоги Інституту загальної і невідкладної хірургії АМН України, канд. мед. наук, м. Київ
- Десятов О.В.*, ад'юнкт кафедри вищої математики ХВУ, м. Харків
- Должнікова О.М.*, доцент НФаУ, канд. фарм. наук, м. Харків
- Долініна Н.Г.*, старший викладач ХДЕУ, м. Харків
- Свєдєдимов В.О.*, доцент кафедри філософії, теорії державного управління та менеджменту ХарРІ НАДУ, канд. екон. наук, м. Харків
- Єгорова О.А.*, студент ХНТУРЕ, м. Харків
- Сфіменко Т.П.*, головний терапевт Управління охорони здоров'я Харківської облдержадміністрації, м. Харків
- Жадан О.В.*, доцент кафедри управління трудовими ресурсами ХарРІ НАДУ, канд. екон. наук, м. Харків
- Завальна Ж.В.*, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін та банківського права УАБС, канд. юрид. наук, м. Суми
- Завгородня В.М.*, здобувач Інституту держави і права ім. В.М. Корсцького, асистент кафедри державно-правових дисциплін УАБС, м. Суми
- Захаров О.В.*, курсант НАСБ України, м. Київ
- Зігбур Абдельхамід*, аспірант ХНТУРЕ
- Золотова Н.М.*, аспірант кафедри економіки будівельного підприємства ХДАМГ, м. Харків
- Іванов О.І.*, слухач ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Карамішев Д.В.*, директор ЗАТ СК "Україна", канд. мед. наук, магістр державного управління, м. Київ
- Клименко Н.Г.*, аспірант кафедри економічної теорії та фінансів ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Клімова С.М.*, викладач кафедри права та законотворчого процесу ХарРІ НАДУ, канд. держ. упр., м. Харків
- Ковальчук В.Г.*, начальник управління економіки Чугуївської райдержадміністрації, канд. екон. наук, Харківська обл.
- Колгатін О.Г.*, доцент кафедри інформатики ХДПУ ім. Г.С. Сковороди, канд. техн. наук, доц., м. Харків
- Колгатіна Л.С.*, викладач кафедри інформатики ХДПУ ім. Г.С. Сковороди, м. Харків
- Колесник К.О.*, здобувач кафедри конституційного та міжнародного права НУВС, м. Харків
- Корецький А.В.*, доцент кафедри права та законотворчого процесу ХарРІ НАДУ, канд. екон. наук, м. Харків
- Корніснюк В.М.*, доцент кафедри аграрного права НЮрА України ім. Ярослава Мудрого, канд. юрид. наук, м. Харків
- Корол А.Ф.*, професор ХМАПО, д-р мед. наук, м. Харків
- Кравченко М.С.*, курсант НУВС, м. Харків
- Кривобок В.Ю.*, доцент кафедри державного будівництва ХарРІ НАДУ, канд. екон. наук, м. Харків
- Крюков О.І.*, доцент кафедри державної політики ХарРІ НАДУ, канд. філос. наук, м. Харків
- Кубрак В.І.*, завідувач відділу освіти Лебединського міськвиконкому, Сумська обл.
- Куланхін О.С.*, канд. екон. наук, старший викладач кафедри економіки і менеджменту ХНТУРЕ, канд. екон. наук, м. Харків

- Курочка Я.В.*, інженер кафедри економічної кібернетики та маркетингового менеджменту НТУ "ХП", м. Харків
- Лактіонова Г.П.*, старший викладач кафедри економічної теорії ХНАУ ім. В.В. Докучаєва, м. Харків
- Ландсман В.А.*, перший заступник начальника Головного управління освіти Харківської облдержадміністрації, м. Харків
- Латинін М.А.*, доцент кафедри економічної політики ХарПІ НАДУ, канд. екон. наук, м. Харків
- Лебець В.С.*, начальник Управління наукових досліджень та підготовки науково-педагогічних і наукових кадрів ХарПІ НАДУ, канд. філос. наук, доц., м. Харків
- Леженіна О.І.*, ад'юнкт НУВС, м. Харків
- Лисенко Н.В.*, заступник голови Зміївської райдержадміністрації, слухач ХарПІ НАДУ, м. Зміїв, Харківська обл.
- Лозинська Т.М.*, доцент кафедри економічної політики ХарПІ НАДУ, канд. екон. наук, м. Харків
- Луцьковський В.М.*, науковий співробітник Харк. відділення Інституту економіки НАН України, канд. екон. наук, м. Харків
- Любченко П.М.*, доцент кафедри державного будівництва НЮрА України ім. Ярослава Мудрого, канд. юрид. наук, м. Харків
- Мажник Н.А.*, доцент кафедри державного будівництва ХарПІ НАДУ, канд. екон. наук, м. Харків
- Макарова Н.В.*, проректор Міжнародного банківського інституту, д-р пед. наук, проф., м. Санкт-Петербург, Росія
- Маркіна Т.Г.*, завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін та банківського права УАБС, канд. юрид. наук, доц., м. Суми
- Маторин С.І.*, старший науковий співробітник ХНТУРЕ, канд. техн. наук, м. Харків
- Мащталір В.П.*, провідний науковий співробітник кафедри інформатики ХНТУРЕ, д-р техн. наук, проф., м. Харків
- Медведєв І.А.*, завідувач Тростянецького навчально-консультаційного пункту управління бізнесом НТУ "ХП", здобувач кафедри філософії, теорії державного управління та менеджменту ХарПІ НАДУ, м. Тростянець, Сумська обл.
- Мельниченко О.А.*, декан денного факультету ХарПІ НАДУ, канд. екон. наук, доц., м. Харків
- Миколайчук М.М.*, старший викладач кафедри економіки, фінансів та інформаційних технологій ОРІ НАДУ, м. Одеса
- Мищенко І.В.*, доцент НФаУ, м. Харків
- Мороз В.М.*, головний спеціаліст факультету перепідготовки та підвищення кваліфікації ХарПІ НАДУ, магістр державного управління, м. Харків
- Мосейчук Т.К.*, старший викладач кафедри економіки і менеджменту ХНТУРЕ, м. Харків
- Мудрий Я.*, адміністратор Проекту підтримки інституційних реформ в Україні Університету Лондон Метрополітен, м. Лондон, Велика Британія
- Назаркіна В.М.*, старший викладач НФаУ, канд. фарм. наук, м. Харків
- Назарова Г.В.*, докторант ХДЕУ, канд. екон. наук, м. Харків
- Немченко А.С.*, професор кафедри охорони здоров'я ХарПІ НАДУ, д-р фарм. наук, м. Харків
- Окладна М.Г.*, доцент кафедри теорії держави і права НЮрА України ім. Ярослава Мудрого, канд. іст. наук, м. Харків
- Остапенко Р.М.*, здобувач кафедри економічної теорії та фінансів ХарПІ НАДУ, м. Харків
- П'ятенко В.Г.*, доцент кафедри філософії ХНТУРЕ, канд. філос. наук, м. Харків

- Пан М.П., начальник інформаційно-обчислювального центру ХДАМГ, м. Харків
Пархомчук О.О., старший викладач кафедри менеджменту та управління проектами ДРІ НАДУ, м. Дніпропетровськ
Пахомов В.А., керівник філіалу №3 банку "Грант", м. Харків
Перевалова Л.В., завідувач кафедри права НТУ "ХПІ", канд. філос. наук, доц., м. Харків
Перцев Л.В., доцент ХІ ВПС, м. Харків
Писін В.М., професор ХДУХТ, м. Харків
Поколенко В.О., доцент кафедри організації та управління виробництвом КНУБА, канд. техн. наук, доц., м. Київ
Покотілов К.В., здобувач НУВС, м. Харків
Полтавський Ю.А., доцент кафедри економічної політики ХарПІ НАДУ, канд. екон. наук, м. Харків
Пономарьова Н.О., старший викладач кафедри інформатики НУВС, м. Харків
Посуйшанка О.К., проректор ХМАПО, д-р мед. наук, проф., м. Харків
Походзіло Ю.М., студент НЮРА України ім. Ярослава Мудрого, м. Харків
Прокопенко І.Ф., ректор ХДПУ ім. Г.С. Сковороди, д-р пед. наук (м. Харків)
Пуць С.Т., курсант НА СБУ, м. Київ
Райнін І.Л., заступник начальника Головного управління економіки та ринкових відносин Харківської облдержадміністрації, канд. держ. упр., м. Харків
Раков С.А., проректор з питань інформатизації ХДПУ ім. Г.С. Сковороди, канд. фіз-мат. наук, м. Харків
Рогожин Б.А., доцент ХМАПО, канд. мед. наук, м. Харків
Рудой К.М., ад'юнкт НУВС, м. Харків
Рум'янець В.О., декан факультету підготовки професійних суддів НЮРА України ім. Ярослава Мудрого, д-р юрид. наук, проф., м. Харків
Сап'їженко С.Г., заступник керуючого справами Сумської обласної ради, здобувач кафедри державної служби ХарПІ НАДУ, м. Суми
Сахно А.В., слухач ХарПІ НАДУ, м. Харків
Севрокова Г.О., директор Курського філіалу ОрАДС, канд. соціол. наук, м. Курськ, Росія
Сезонов С.В., начальник курсу НУВС, канд. техн. наук, м. Харків
Сезонова І.К., доцент кафедри інформатики НУВС, канд. техн. наук, м. Харків
Селютіна Н.Ф., слухач ХарПІ НАДУ, м. Харків
Серьогіна С.Г., доцент кафедри державного будівництва та місцевого самоврядування НЮРА України ім. Ярослава Мудрого, канд. юрид. наук, м. Харків
Серова О.В., провідний спеціаліст факультету перепідготовки та підвищення кваліфікації ХарПІ НАДУ, м. Харків
Сітак О.М., слухач ХарПІ НАДУ, м. Харків
Скрипнікова С.В., слухач ХарПІ НАДУ, м. Харків
Соболева Г.Г., аспірантка кафедри економіки будівельного підприємства ХДАМГ, м. Харків
Соловійова Е.А., професор ХНТУРЕ, д-р техн. наук, м. Харків
Солодовник І.О., доцент кафедри економічної теорії та фінансів ХарПІ НАДУ, канд. екон. наук, м. Харків
Стешенко Т.В., асистент кафедри державного будівництва НЮРА України ім. Ярослава Мудрого, канд. юрид. наук, м. Харків
Строкова С.О., аспірант НТУ "ХПІ", м. Харків
Сухонос В.В., доцент кафедри державно-правових дисциплін УАБС, м. Суми
Таран О.М., слухач ХарПІ НАДУ, м. Харків
Телишевська Л.І., старший викладач кафедри філософії, теорії державного управління та менеджменту ХарПІ НАДУ, м. Харків

- Толочко В.М.*, перший проректор, зав. кафедри управління та економіки фармації НФаУ, д-р фарм. наук, проф., м. Харків
- Толстих А.І.*, заступник директора Харківського обласного центру зайнятості, м. Харків
- Торкатюк В.І.*, завідувач кафедри економіки будівельного підприємства ХДАМГ, д-р техн. наук, проф., м. Харків
- Трофимов О.М.*, доцент кафедри інформаційних технологій ХарПІ НАДУ, канд. фіз.-мат. наук, м. Харків
- Удовиченко Н.М.*, заступник начальника відділу охорони здоров'я Дзержинської районної ради, м. Харків
- Федоренко В.Л.*, заступник начальника кафедри адміністративного та міжнародного права НА СБУ, канд. юрид. наук, м. Київ
- Харитонов О.В.*, аспірант кафедри адміністративного права НЮрА України ім. Ярослава Мудрого, м. Харків
- Хорошайло Ю.С.*, доцент кафедри інформатики НУВС, канд. техн. наук, м. Харків
- Хутка О.Є.*, аспірант кафедри державної політики ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Черепанов В.О.*, завідувач кафедри державної служби ХарПІ НАДУ, канд. філос. наук, доц., м. Харків
- Черкасов В.І.*, доцент ХДЕУ, канд. екон. наук, м. Харків
- Черкасов О.М.*, декан вечірнього факультету ХарПІ НАДУ, канд. екон. наук, доц., м. Харків
- Чернишенко Т.І.*, заступник начальника Головного управління освіти, науки та інформаційно-аналітичного забезпечення МОЗ України, м. Київ
- Чернов С.І.*, радник з економічних питань глави Харківської облдержадміністрації, м. Харків
- Шевередіна О.В.*, доцент НЮрА України ім. Ярослава Мудрого, канд. екон. наук, м. Харків
- Шевчук П.І.*, заступник директора ЛРІ НАДУ, канд. фіз.-мат. наук, доц., м. Львів
- Шейко П.А.*, начальник патентно-ліцензійного відділу УМСА, м. Полтава
- Шекішувєв І.О.*, аспірант кафедри бухгалтерського обліку та аудиту ХДАМГ, м. Харків
- Шлапко Т.В.*, стажист кафедри цивільно-правових дисциплін та банківського права УАБС, м. Суми
- Шутенко А.Л.*, консультант Харківської обласної ради, м. Харків
- Ярмак О.В.*, викладач ХДУХТ, м. Харків
- Ястремська О.М.*, доцент кафедри філософії, теорії державного управління та менеджменту ХарПІ НАДУ, канд. екон. наук, доц., м. Харків

<i>Макарова Н.В.</i> Компьютерное делопроизводство как элемент информационной культуры	3
<i>Вацьковски К.С.</i> Развитие е-правительства в Европейском Союзе	4
<i>Бандурка О.М., Леженіна О.І.</i> Співробітництво України з ЄС у міжнародній правоохоронній сфері	6
<i>Гришко В.В.</i> Розвиток місцевого самоврядування - важливий чинник євроінтеграційних процесів в Україні	8
<i>Торкатюк В.І., Пан М.П., Соболева Г.Г.</i> Формування ефективних параметрів інформаційного блоку забезпечення надійного функціонування багаторівневих систем управління персоналом	10
<i>Banka M.S.</i> Electronic government barriers of e-services	13
<i>Галушко Б.П.</i> Взаємодія керівника та групи в установах державного управління	15
<i>Гордієнко Л.Ю., Долініна Н.Г.</i> Подолання опору трансформаційним процесам у багаторівневих системах на основі досягнень синергії	16
<i>Гриньова В.М., Гриньов А.В.</i> Управління інноваційними процесами в машинобудуванні	18
<i>Євдокимов В.О.</i> Культура спілкування державного службовця	20
<i>Завгородня В.М.</i> Управління лісовим господарством України	22
<i>Медведев І.А.</i> Організаційно-фінансовий механізм регіонального комплексу безперервної професійної освіти	24
<i>Назарова Г.В.</i> Організаційно-функціональні трансформації в державному корпоративному секторі	26
<i>Сухонос В.В.</i> Функції та механізм держави у постіндустріальному суспільстві	28
<i>Телишевська Л.І.</i> Основи прийняття управлінських проектних рішень	29
<i>Ястремська О.М.</i> Управління процесами створення і споживання суспільного блага	31
<i>Бодрова І.І.</i> Конституційно-правовий механізм взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування	33
<i>Бондаренко Н.О.</i> Жіноча ініціатива у боротьбі за соціальні права в радянському суспільстві	36
<i>Клімова С.М.</i> Результативність фінансового контролю на місцевому рівні	39
<i>Корецький А.В.</i> Правова основа формування адміністративно-територіальних утворень	40
<i>Кравченко М.С.</i> Історико-правовий аналіз взаємодії державних та самоврядних органів управління регіональним розвитком	42
<i>Любченко П.М.</i> Регулювання діяльності органів самоорганізації населення	44

<i>П'ятенко В.Г.</i> Удосконалення взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.....	46
<i>Рудой К.М.</i> Адаптація адміністративного законодавства України до норм міжнародного права.....	48
<i>Рум'янцев В.О., Походзіло Ю.М.</i> До питання про джерела права на українських землях у XVIII ст.....	50
<i>Сахно А.В.</i> Впровадження стратегічного планування в управління місцевим розвитком	53
<i>Серьогіна С.П.</i> Конституційно-правові проблеми трансформації форми правління в Україні	55
<i>Стешенко Т.В.</i> Взаємовідносини виборчих комісій з органами місцевого самоврядування.....	57
<i>Федоренко В.Л., Захаров О.В., Пунь С.Т.</i> Самодостатність територіальної громади.....	60
<i>Харитонов О.В.</i> Деякі питання класифікації принципів дозвільної системи в Україні	62
<i>Шевередіна О.В., Барахтян Н.В.</i> Місцеве самоврядування і розвиток євро регіонів (правовий аспект)	65
<i>Колесник КО.</i> Щодо понять "взаємодія" та "координація" в контексті державного управління	67
<i>Безуглий О.В.</i> Типологія територіального розвитку в контексті проблем регіональної політики	69
<i>Хутка О.Є.</i> Державне регулювання експорту товарів військового призначення та товарів подвійного використання в Україні	71
<i>Крюков О.І.</i> Регіональна та центральна еліта України: проблеми взаємовідносин	74
<i>Кубрак В.І.</i> Децентралізація управління загальною середньою освітою	77
<i>Райнін І.Л.</i> Державна політика щодо підвищення конкурентоздатності продукції	79
<i>Селютіна Н.Ф.</i> Вплив виборів на формування регіональної управлінської еліти.....	82
<i>Архиєреєв С.И., Строкова С.О.</i> Деформація економічних відносин в сфері малого і крупного підприємництва.....	84
<i>Борисовська Н.Ю.</i> Проблематика фінансування місцевих бюджетів.....	86
<i>Борисовский Д.В.</i> Проблемы системы налогообложения в Украине.....	88
<i>Бутко К.М.</i> Ефективність державного управління у трансформаційних процесах ХХ ст.....	90
<i>Глобіна О.В.</i> Закупівля товарів, робіт і послуг за державні кошти на місцевому рівні	93
<i>Гусак И.В., Окладная М.Г., Перевалова Л.В.</i> Социально-правовые аспекты реализации прав граждан на здравоохранение.....	96
<i>Єфіменко Т.П., Волос Б.О.</i> Інститут сімейної медицини як складова реформи охорони здоров'я.....	97

<i>Завальна Ж.В.</i> Правове регулювання захисту авторських прав у державному управлінні	100
<i>Іванов О.І.</i> Інвестиції в стратегічному плануванні розвитку підприємництва	101
<i>Карамішев Д.В., Немченко А.С.</i> Специфіка фінансування охорони здоров'я в Україні	103
<i>Клименко Н.Г.</i> Суперечності інноваційно-інвестиційної політики.....	105
<i>Ковальчук В.Г.</i> Удосконалення бюджетно-фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування	107
<i>Куланхин О.С., Мосейчук Т.К.</i> Институциональный подход к анализу денежно-кредитной политики Украины	109
<i>Лисенко Н.В.</i> Бюджетна політика України на сучасному етапі.....	112
<i>Мороз В.М.</i> Вплив ринкових механізмів на конкурентні відносини.....	114
<i>Остапенко Р.М.</i> Роль державних адміністрацій у вирішенні соціально-економічних питань.....	117
<i>Пархомчук О. О.</i> Застосування показників ефективності управлінських рішень.....	119
<i>Поколенко В.О., Бутнік С.В., Золотова Н.М.</i> Сценарно-стохастичний алгоритм формування параметрів інвестиційних програм	121
<i>Попсуйшапка О.К., Корон А.Ф., Рогожин Б.А.</i> Діяльність органів державної влади в умовах реформи охорони здоров'я на засадах сімейної медицини.....	124
<i>Серова О. В.</i> Місцеві податки і збори у фінансовій системі регіону	126
<i>Сітак О.М.</i> Удосконалення державної цінової політики в Україні	128
<i>Скрипнікова С.В.</i> Розв'язання суперечностей процесу формування та виконання місцевих бюджетів.....	129
<i>Солодовник І.О.</i> Методичні підходи до оцінки задоволеності громадян діяльністю державної установи	131
<i>Толстый А.И.</i> Формирование системы партнерских отношений в сфере занятости населения	135
<i>Удовиченко Н.М., Ваишев О.С.</i> Финансирование здравоохранения органами местного самоуправления	137
<i>Чернов С.І.</i> Стратегічні напрямки економічного розвитку аграрного сектора Харківщини	140
<i>Шевчук П.І.</i> Ефективність соціальної політики у вирішенні проблем інвалідів.....	142
<i>Шейко П.А.</i> Оптимізація інноваційних процесів у медицині	144
<i>Шекишувєв І.О., Курочка Я.В.</i> Фінансування соціальних програм: розвиток партнерства органів влади і громадських організацій	146
<i>Шутенко А.Л.</i> Полідімensionальні структури управління проектами систем міського комплексу.....	147
<i>Бабаєв В.Ю.</i> Розвиток інфраструктури аграрного ринку регіону	149

<i>Жадан О.В.</i> Взаємодія регіональних владних структур у вирішенні проблем зайнятості населення.....	152
<i>Лозинська Т.М., Лактіонова Г.П.</i> Регулювання земельного ринку.....	154
<i>Корнієнко В.М.</i> Правові форми та методи управління сільським господарством в умовах ринку.....	157
<i>Мельниченко О.А.</i> Вплив тінізації економіки на добробут населення.....	159
<i>Миколайчук М.М.</i> Системний підхід до управління економічним розвитком регіону.....	161
<i>Полтавський Ю.А., Таран О.М., Бондаренко О.В.</i> Удосконалення регулювання цін в аграрній сфері.....	164
<i>Акимова Ю.А.</i> Ієрархія предпочтительности кадрового обеспечения органов исполнительной власти.....	167
<i>Abdelkhamid Zugbourn, Маиталір В.П., Єгорова О.А.</i> Clustering algorithms analysis applied to Kharkov higher education schools activities	170
<i>Белова Л.О., Ландсман В.А., Прокопенко І.Ф., Раков С.А.</i> Зовнішнє тестування випускників загальноосвітніх шкіл.....	172
<i>Білоусова Л.І., Колгатін О.Г., Колгатіна Л.С.</i> Технологія кваліфікаційної діагностики з використанням СУБД Access.....	175
<i>Десятов О.В.</i> Определение предпочтительности видов работ в организации рабочего дня.....	177
<i>Мудрий Я.</i> Стратегія розвитку дистанційного навчання в регіональній системі центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації.....	180
<i>Сезонов С.В., Бідюков Д.В., Покотілов К.В.</i> Системний підхід до розв'язання проблем дорожнього руху.....	183
<i>Сезонова І.К., Пономарьова Н.О., Хорошайло Ю.Є.</i> Контроль знань у системі професійної підготовки державних службовців.....	184
<i>Соловьева Е.А., Маторин С.И.</i> Обновление методов управления на основе функциональной системологии.....	186
<i>Трофимов О.М.</i> MS Office як засіб навчання.....	188
<i>Шлапко Т.В.</i> Правове регулювання підвищення професіоналізму державних службовців.....	190
<i>Кривобок В.Ю.</i> Службова кар'єра в контексті підвищення кваліфікації посадових осіб.....	192
<i>Лебець В.С., Черкасов О.М., Бервено С.М.</i> Навчання як фактор формування управлінської еліти.....	194
<i>Луцковский В.М.</i> Оценка содержания процесса профессионального обучения работников органов местного самоуправления.....	196
<i>Мажник Н.А.</i> Підвищення ефективності кваліфікації державних службовців.....	198
<i>Маркіна Т.Г.</i> Особливості правового регулювання трудових відносин з державними службовцями.....	199
<i>Перцев Л.В.</i> Освітні технології в професійному навчанні керівників.....	201
<i>Саніженко С.Г.</i> Формування іміджу посадової особи місцевого органів самоврядування.....	204
<i>Толочко В.М., Міщенко І.В., Великий Д.Л., Должнікова О.М., Назаркіна В.М.</i> Післядипломна підготовка керівників фармацевтичних підприємств.....	205
<i>Черепанов В.О.</i> Фактори системності у безперервній освіті державних службовців.....	206

<i>Черкасов В.І</i> Гравітаційна теорія державного управління соціально-економічними процесами.....	209
<i>Ярмак О.В., Пысин В.М.</i> Управление мотивацией труда	211
<i>Севрюкова Г.А.</i> Современный кадровый потенциал государственной службы в Российской Федерации	212
<i>Арістова І.В.</i> Інформаційна розвідка як напрямок удосконалення державного управління інформаційною сферою	214
<i>Ахметзянов Л.М., Ахметзянов М.Л., Бабкин Г.В.</i> Опыт использования новых педагогических технологий в повышении квалификации государственного служащего	217
<i>Чернишенко Т.І.</i> Державне управління розвитком медсестринства України.....	219
<i>Пахомов В.А.</i> Государственное регулирование кредитных отношений в аграрном секторе экономики	222
Відомості про авторів.....	224

Наукове видання

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Випуск 2

Засновано в 2003 р.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Тези III Міжнародного наукового конгресу
26 лютого 2003 р.

Відповідальний за випуск д-р філос. наук, проф. *В.В. Корженко*

Редактор	<i>М.М. Сорокун</i>
Художник обкладинки	<i>О.В. Радченко</i>
Технічна редакція і верстка	<i>Л.О. Петренко</i>
Коректор	<i>О.І. Новохацька</i>

ISSN 1727-6667 = Teoria ta praktika derzavnogo upravlinna

Підписано до друку 10.09.2003. Формат 70х100/16. Папір офсетний. Гарнітура Таймс. Друк офсетний. Умов. друк. арк. 19,03. Обл.-вид. арк. 19,5. Тираж 300 прим.

Видавництво Харківського регіонального інституту Національної академії державного управління при Президентові України "Магістр".

Свідоцтво про Державну реєстрацію ДК № 913 від 15.05.2002 р.

61050, м. Харків, просп. Московський, 75, тел. (0572) 21-32-55, електронна адреса: sciencedpt@kbuapa.kharkov.ua

Віддруковано з оригінал-макета в поліграфічному центрі "Літографіка".
61050, м. Харків, просп. Московський, 75.