



ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Випуск 6

Нові механізми регіонального розвитку

Матеріали
науково-практичної конференції
12 грудня 2003 р.

Видавництво Хар'PI І. АДУ
«Магістр»

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Випуск 6

Нові механізми регіонального розвитку

Матеріали науково-практичної конференції
12 грудня 2003 р.

Харків
Видавництво *ХарРІНАДУ*
"Магістр"
2004

УДК 352 (МЗБ)
ББК 67

Редакційна колегія:

член-кор. АЕН України, проф. *Г.І. Мостовий* (відп. керівник), д-р екон. наук, проф. *О.Ю. Амосов*; д-р екон. наук, проф. *Л.М. Анічин*; канд. екон. наук, проф. *Г.О. Андрусенко*; канд. юрид. наук, доц. *Є.Ф. Глухачов*; д-р філос. наук, проф. *В.В. Корженко*; д-р соціол. наук, доц. *О.Д. Куценко*; канд. філос. наук, проф. *В.В. Лісничий*; канд. філос. наук, доц. *Ю.О. Куц* (відп. секретар); д-р фіз.-мат. наук, проф. *Ю.Г. Машикарров*; канд. екон. наук, доц. *Н.М. Мельтихова*; д-р фарм. наук, проф. *А.С. Немченко*; д-р екон. наук, проф., акад. АЕН України *Г.С. Одінцева*; канд. екон. наук, проф. *Б.Г. Савченко*; д-р філос. наук., проф. *Чаплигін О.К.*

Рекомендовано до друку Вченою радою Харківського регіонального інституту Національної академії державного управління при Президентові України, протокол № 3/80 від 30 березня 2004 р.

Відповідальний за випуск канд. філос. наук, доц. *Ю.О. Куц*

Теорія та практика державного управління. Вип. 6: Нові механізми регіонального розвитку: Матеріали наук.-практ. конференції, 12 грудня 2003 р. – Х.: Вид-во ХарPI НАДУ "Magistr", 2004. – 144 с.

У збірнику вміщено тези науково-практичної конференції з актуальних проблем регіонального управління в Україні. Розглянуто перспективи розвитку регіонів у контексті інтеграції нашої країни до Європейського співтовариства, проаналізовано шляхи та нові механізми удосконалення регіонального розвитку.

Для працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, державних установ і громадських організацій, фахівців у галузі державного управління, аспірантів та всіх, хто цікавиться сучасними проблемами регіонального управління.

УДК 352
ББК 67



© Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України, 2004

І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Г.І. МОСТОВИЙ

МОДЕЛЬ ПОБУДОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Питання регіонального розвитку активно обговорюється сьогодні в наукових колах. Їх розглядають і на різних рівнях суспільної організації в межах запропонованої Президентом України конституційної реформи, яка перегукується з виступом Президента на муніципальних слуханнях 26 вересня 2003 р. "Шляхи розвитку місцевого самоврядування".

Проблематика місцевого самоврядування як найбільш дієвого механізму поглиблення державотворчих процесів у нашій державі вже досить тривалий час викликає особливу зацікавленість вітчизняних науковців та управлінців-практиків. І це не випадково. Адже у процесі становлення української спільноти в умовах власної державності питання підвищення ефективності та демократизації управління набувають дедалі більшої ваги.

На наше глибоке переконання, без розгляду питань розвитку місцевого самоврядування неможливо говорити про більш-менш обґрунтовану регіональну політику, як не має перспектив і процес побудови громадянського суспільства в Україні. Певною мірою про значущість самоврядної проблематики свідчать останні публікації представників політичної еліти нашої держави. При цьому їхні автори зважають на наявність "застарілих" протиріч і хвороб управління регіональним розвитком.

Голова Верховної Ради України Володимир Литвин зазначає, що й досі "...завдання регіонального управління зводяться, як правило, до перерозподілу компетенції місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування". Цього, на його думку, замало аби було розв'язано складний вузол проблем, що їх нагромаджено у відносінах "центр-регіон", та побудовано науково обґрунтовану концепцію державної регіональної політики.

Держава, яка не сприяє розвитку місцевого самоврядування, не має жодних шансів не лише на світове чи європейське визнання, вона не має й підстав сподіватися, що підвищення добробуту населення та розвиток демократії перестануть бути лише передвиборчими балачками безвідповідальних осіб, для яких саме влада, а не її носій – народ – є головною життєвою настановою. І ще – місцеве самоврядування є категорією регіональною, тому не можна забувати про одну з найсуттєвіших складових управління розвитком регіону.

Відтак, проблема потребує докладного аналізу щодо сучасного стану місцевого самоврядування в Україні та щонайширшої оцінки перспектив і можливих напрямків його розвитку.

В.І. ЗОРЧЕНКО

ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У державі в останнє десятиріччя було відтворено систему підготовки та перепідготовки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. На цю тему можна багато говорити. Але наше завдання на сьогодні – знайти шляхи виведення управлінської еліти на якісно новий рівень світосприйняття, нові підходи у вирішенні складних суспільно-політичних, соціально-економічних проблем сьогодення.

Практикам, людям, що працюють у владних інституціях, добре відомо, з якими проблемами щодня в управлінській діяльності стикаються керівники органів виконавчої влади і місцевого самоврядування різних рівнів, а також ті недоліки, які роблять владу малорезультативною та неспроможною ефективно реагувати на виклики часу. Ефективність влади не в останню чергу залежить від її інституційної спроможності та законодавчого забезпечення. Безумовно, ті дебати, що відбуваються у Верховній Раді щодо реформування політичної системи, та спосіб, в який політики намагаються втягнути суспільство в політичне протистояння, накладають відбиток на роботу місцевої влади, її авторитет, ставлення людей до влади і влади до людей.

Досвід країн з конкурентоспроможною економікою свідчить про необхідність постійного пошуку нових підходів до професійної державної служби, оновлення змісту діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, гармонізації відносин між державою та населенням, усіма інститутами громадянського суспільства, підвищення престижу органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Одним з вирішальних чинників зазначених перетворень є пошук, навчання та раціональне використання на всіх управлінських рівнях кадрів нової генерації. Інакше кажучи, нагальною є потреба в дальшому поліпшенні професійної підготовки управлінських кадрів.

Кадрова політика постійно знаходиться в центрі уваги керівництва області. Налагоджено систему співпраці органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з Національною академією державного управління при Президенті України з питань підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування. За період з 1997 по 2003 рр. Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України за державним замовленням закінчили 255 державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування та осіб, зарахованих до кадрового резерву. У тому числі для органів виконавчої влади та місцевого самоврядування підготовлено 209 магістрів державного управління. З них на цей час працюють в облдержадміністрації, райдержадміністраціях та органах місцевого самоврядування області 179 магістрів державного управління. Облдержадміністрацією разом з обласною радою ведеться

постійна робота щодо здійснення кадрової політики, спрямованої на забезпечення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування кваліфікованими кадрами, здатними вирішувати найважливіші питання економічного й соціального розвитку області. Значну увагу приділяється цьому питанню в Балаклійській, Вовчанській, Зачепилівській, Ізюмській, Нововодолазькій, Харківській, Чугуївській райдержадміністраціях, Харківському та Лозівському міськвиконкомом, Дзержинській, Ордонікідзевській та Московській районних радах у місті Харкові, Харківській, Вовчанській, Ізюмській районних радах.

Функції й завдання, покладені на органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, потребують професійної підготовки, у першу чергу керівників, які обіймають посади I – IV категорій, та їх кадрового резерву. На сьогодні в Харківській області практично всі голови райдержадміністрацій віком до 48 років та 11 голів районних і міських рад закінчили навчання або навчаються в НАДУ при Президенті України. Із восьми заступників голови облдержадміністрації – два магістри державного управління, один навчається в ХарПІ НАДУ. Узагалі 55 випускників Інституту працюють на посадах III – IV категорій, що складає 21,5 % від загальної кількості магістрів державного управління, 51 керівник III – IV категорій на сьогодні здійснює навчання. Ми щорічно аналізуємо якісний склад керівників та пропонуємо підготовку в Академії керівникам, які обіймають посади III – IV категорій.

Одним із напрямків діяльності Інституту є підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Питання ефективності системи підвищення кваліфікації, наближення навчання до реальних потреб державних службовців завжди знаходяться в полі зору керівництва області. Ми ведемо пошук нових форм підвищення кваліфікації та їх удосконалення, прагнучи задовольнити потреби державних службовців у навчанні, надати кожному можливість та організувати систему індивідуального навчання, враховуючи, які знання потрібні на практиці або, радше, які навички потребують удосконалення.

Ми почали вивчати потреби державних службовців у підвищенні їхньої кваліфікації. Спільно з ХарПІ НАДУ в 2001 р. проведено першу науково-дослідну роботу з вивчення відповідних потреб. У 2002 р. таку роботу проведено і в органах місцевого самоврядування, а у вересні 2003 р. – серед посадових осіб Харківської міської ради та районних рад м. Харкова. За результатами наукових досліджень здійснено аналіз потреб у підвищенні кваліфікації зазначених категорій, і науковцями Інституту спільно з нашими фахівцями розроблено каталоги тематичних курсів, які було направлено до органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. За їхнім замовленням, тільки в першому півріччі 2003 р. підвищили кваліфікацію близько 1000 осіб, а всього за різними формами навчання – близько 1800.

Серед керівників та працівників органів місцевого самоврядування різних категорій підвищили свою кваліфікацію 514 осіб – це голови районних рад, міські голови та секретарі міських рад міст районного значення та їхні заступники, завідувачі відділів виконкомів та виконавчих апаратів рад, сільські, селищні голови та ін.

Особливу увагу приділено професійній підготовці вперше обраних на посаду сільських, селищних та міських голів області. Проведено три цикли кузових семінарів

з питань реформування земельних відносин та аграрного сектора економіки, формування й виконання місцевих бюджетів, дотримання фінансової дисципліни і запобігання корупційним діям.

Ці семінари показали, що навчатись треба не тільки в стінах Академії, а й у низових ланках місцевого самоврядування – районних, сільських та селищних радах. У ХарPI НАДУ запроваджено практику проведення для слухачів кожного потоку факультету перепідготовки та підвищення кваліфікації виїзних практичних занять на базі райдержадміністрацій, виконкомів міських та районних рад, що допомагає набути практичного досвіду, знаходити шляхи вирішення гострих проблем сьогодення.

Кращі викладачі Інституту беруть активну участь у роботі постійно діючого семінару з актуальних питань державного управління, слухачами якого є працівники апарату, керівники структурних підрозділів облдержадміністрації, а також керівники та спеціалісти обласної ради.

Один із важливих напрямів у підвищенні ефективності підготовки державних службовців полягає в постійному вдосконаленні викладацької праці, наближенні її до потреб практики. З цієї метою розроблено довгострокову програму стажування викладачів в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування. У 2001–2003 рр. пройшли стажування 32 викладачі, з них дев'ять завідувачів кафедр. Аналогічну програму затверджено і для викладачів магістратури Харківського державного економічного університету, де проходять підготовку державні службовці та посадові особи органів місцевого самоврядування, які працюють на посадах V–VII категорій. Нами підготовлена і направлена до Голодержслужби України низка пропозицій стосовно внесення змін і доповнень до нормативно-правових актів, що регулюють функціонування загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Існує проблема у функціонуванні системи кадрового резерву, яка не працює на достатньому рівні та потребує вдосконалення. Непоодинокі випадки, коли магістри державного управління не зараховуються органами виконавчої влади та місцевого самоврядування до кадрового резерву на посади, на яких вони перебували в кадровому резерві до вступу в Академію. Не розроблено ефективної системи відповідальності керівників за працевлаштування та просування по службі системи відповідальності керівників за працевлаштування та просування по службі випускників Академії. Ми маємо приклади, коли випускники Академії працевлаштовуються на посади VII категорії, що не відповідає Положенню про працевлаштування випускників Академії.

У системі професійного навчання, що існує, треба розмежувати підготовку кадрів різних управлінських рівнів. Вона повинна задовольняти суспільним потребам, запитам відповідних органів та організацій, особистим потребам слухачів у навчанні. Визначальними в організації навчання мають бути рівень компетенції державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, роль і місце посади у структурі державного органу чи органу місцевого самоврядування. Необхідне введення до програм магістратур державного управління нових модулів, які було б наближено до практичних потреб державних службовців. Особливо актуально постає ця проблема для молодих державних службовців, які не мають певного досвіду роботи з підготовки службових документів, проведення аналізу з

тих чи інших питань.

Професійне навчання державних службовців розглядається як одне з першочергових завдань, без вирішення якого неможливо забезпечити ефективність державного управління. Нам необхідно більше уваги приділяти якісному відбору осіб, які направляються на навчання до НАДУ при Президентові України, уважно розглядати та затверджувати їхні кандидатури на колегіях райдержадміністрацій, виконкомах місцевих рад, передбачати їхнє працевлаштування після закінчення навчання. Чітко відслідковувати використання і просування по службі магістрів державного управління та державної служби. При формуванні кадрового резерву на керівні посади надавати перевагу особам, які мають профільну освіту державного службовця. Особливої уваги потребує категорія посадових осіб місцевого самоврядування, що працюють на виборних посадах, а саме сільські, селищні голови, секретарі відповідних рад.

Аналіз статистичних даних щодо порушення закону про корупцію свідчить про те, що найбільш вразливою є саме ця категорія службовців. Незнання правової бази, інколи відсутність належного професійного, життєвого досвіду призводить до компрометації низової управлінської еліти. Як на нашу думку, треба забезпечити диференційний підхід до комплектації навчальних груп цих категорій, визначення пріоритетів у формуванні тематики навчальних планів та практичних занять виходячи з індивідуальних особистісних даних названих категорій службовців. Шляхом вирішення цієї проблеми стане розробка та запровадження системи індивідуального тестування. Більше уваги необхідно приділяти роботі з депутатами всіх рівнів, виокремлюючи з них лідерів, які могли б у перспективі, у разі обрання, працювати на посадах сільських, селищних, міських голів. До резерву, який не задіяно повною мірою, належить можливість використання зарубіжного досвіду, навчальних програм для державних службовців, що фінансуються за рахунок іноземних держав.

Безперервне вдосконалення системи державного управління на регіональному рівні є одним з пріоритетів політики сталого соціально-економічного розвитку Європейського Союзу. Комісією інституціонального розвитку, починаючи з 2004 р., реалізовуватиметься нова версія програми СЕНТУРІО, що розрахована до 2007 р. Головне завдання СЕНТУРІО – підвищити професіоналізм регіональної управлінської ланки, створити механізми обміну досвідом та ефективними технологіями управління. Програма відкрита не тільки для регіонів держав Євросоюзу, а й для регіонів Східної Європи, у тому числі й для України. Ми вивчаємо можливість повноцінної участі в даній програмі і впевнені в її корисності для Харківської області.

Суспільство дуже багато втрачає від того, що в державі не провадиться зважену політику щодо формування поважного ставлення громадян до влади, поширюється негативну інформацію щодо загальної корумпованості чиновництва та зневажливого з його боку ставлення до людей. На превеликий жаль, ці безадресні звинувачення лунають із вуст представників влади вищих рівнів. Як на мене, то будь-які зауваження щодо порушення з боку посадових осіб етичних норм, закону, а також звинувачення й оцінки мають бути суто адресними.

Спираючись на досвід інших країн, зокрема Польщі, можна звернути увагу і на проблему матеріального заохочення працівників владних структур. Дешева влада значно дорожче обходиться суспільству. Система оплати праці, соціальні гарантії для таких працівників мають створювати умови для закріплення кадрів, професійного відбору і службового просування.

Не останню роль відіграє організаційно-технічне забезпечення управлінців – умови праці, доступ до інформаційних джерел, використання оргтехніки, засобів зв'язку та ін.

Вирішення зазначених проблем дозволить усім нам зробити ще один крок у напрямку вдосконалення підготовки державних службовців, підвищення ефективності їхньої роботи.

В.Ф. БЕЗ'ЯЗИЧНИЙ

МЕТОДОЛОГІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Регіональна проблема у світі завжди стояла дуже гостро, однак наприкінці ХХ ст. вона значно посилилася на рівнях і груп країн, і внутрішніх територій. Регіони почали розглядатися з позицій як внутрішніх національних, так й інтернаціональних утворень. Інакше кажучи, потужний регіональний рух дедалі більше стає переважною тенденцією світового розвитку. Тому не випадково фахівці нерідко вживають поняття “Європа регіонів”, “регіональний світ” та ін., що значною мірою віддзеркалюють сучасні тенденції розвитку.

Перші спроби виявити наслідки впливу глобалізації на регіональні рівні було здійснено в Західній Європі через розробку теорії “конвергенції та дивергенції регіонів”. Ці терміни, що їх було запроваджено в 70-х рр. ХХ ст., означали еволюцію соціалістичної та капіталістичної економічних систем під впливом науково-технічної революції, яка давала подібність (конвергенцію) чи розбіжність (дивергенцію) дій, мислення, організаційних структур та методів. Деякі дослідники почали вбачати в цих теоріях відповідні цикли. Цикл, що сходиться, здобув ще й іншу назву – затухаючий цикл, характеризується зменшенням амплітуди коливань основних параметрів. Зазнала змін також теорія дивергенції. У ній почали виділяти цикл розбіжностей, іншою назвою якого став “вибуховий цикл”, що характеризував збільшення амплітуди розбіжностей, яка зростає з часом за експонентою. Таким чином, дослідження регіональних циклів досить чітко вписується в теорію конвергенції та дивергенції регіонів.

Методологія європейської регіональної політики ґрунтується на чотирьох основних компонентах: теорії розміщення, урбаністичному плануванні, факторі мобільності та теорії міжнародної інтеграції. Значно більше дискусій у фахівців викликають прикладні аналітичні моделі, які зумовлюють функціонування механізму реалізації транс-європейського регулювання.

Констатуючи ці розбіжності можна вказати на десять основних показників, за якими слід ідентифікувати європейські регіони: різниця в доходах та рівнях безробіття;

сукупність факторів щодо платоспроможності; наявність місцевих факторів; урбанізація та внутрішній розвиток; значення інтеграційних процесів для регіону; стратегічні плани та наявність регіональних агенцій розвитку; наявність інструментарію реалізації проектів; наявність регіональної політики сталого розвитку; координація з боку ЄС як підтримка для основного курсу; характер впливу з боку структурних фондів.

В.В. ПОЛІЩУК

СТАНОВЛЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ АВТОНОМНОЇ РЕСПУБЛІКИ КРИМ

Прийняття Конституції Автономної Республіки Крим виявилось складним і багатогранним процесом.

Протягом 1991 – 1998 рр. кримський парламент декілька разів приймав проекти Конституції та надсилав їх на затвердження до Верховної Ради України. Але через невідповідності, що виникали між законодавством України та АР Крим затвердження Конституції не відбувалося. 3 січня 1992 р. було надруковано проект Конституції Криму, який викликав масу запитань. Так, наприклад, перша стаття стверджувала: “Республіка Крим є правовою, демократичною, автономною державою у складі України. На своїй території Республіка Крим має верховне право у відношенні природних багатств, культурних і духовних цінностей, самостійно вирішує всі питання, обумовлені її суверенітетом і здійснює всю повноту влади на даній території”. Тобто з цієї статті випливало, що Крим стає державою, яка за формою є республікою з назвою Республіка Крим.

Починаючи з квітня 1996 р. у Києві працювала комісія Верховної Ради Криму з узгодження з комітетами ВР України незатверджених статей Конституції Криму. Велася підготовка змін і доповнень до Конституції Автономної Республіки Крим.

Робочими групами Верховної Ради України та Верховної Ради АР Крим був спільно проаналізований повний текст Конституції автономії на предмет відповідності її до положень Конституції України. У результаті було підготовлено узгоджені пропозиції про внесення відповідних змін і доповнень до кримської Конституції. Ця робота викликала багато суперечок у парламентах України та Криму. 16 листопада 1996 р. заступник голови кримського парламенту В. Кличников заявив, що Конституцію Криму майже узгоджено, що майже всі пропозиції Кримом було прийнято.

Конституційний процес у Криму в 1997 р. відрізнявся своєю напруженістю і складністю. Його перебіг ускладнювався все новими і новими протиріччями, що виникали у парламентах України та Криму. Мабуть, найбільше ускладнень викликала мовна проблема. Але з урахуванням балансу інтересів населення Криму і політичних сил у Верховній Раді АР Крим було знайдено найбільше оптимальну форму, що гарантує право кожного користуватися рідною або будь-якою іншою мовою, вільно вибирати мову навчання та виховання. Офіційною мовою і мовою

діловодства конституціонувалися українська та російська мови, а за клопотанням громадянина – і кримськотатарська [1, с. 12]. Наріжним каменем Конституції є ст. 1, в якій записано: “Автономна Республіка Крим є невід’ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, відносно до її відання” [1, с. 6]. Це дозволяє встановити нормальну правову базу взаємодії держави та її автономії без будь-яких недомовок. Відповідність правових актів АР Крим до Конституції України встановлюється Конституційним Судом України згідно з Конституцією України [1, с. 9].

Таким чином, із прийняттям Верховною Радою АР Крим 21 жовтня 1998 р. Конституції, яка функціонує в межах Конституції України, було знято напругу в конституціонуванні даного регіону.

Література:

1. Конституція Автономної Республіки Крим. – Сімферополь, 1999. – 139 с.

Ю.В. АЛЕКСЄЄВА

ВИКОРИСТАННЯ ДОСВІДУ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН У РЕФОРМУВАННІ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ТУРИСТИЧНОЮ ГАЛУЗЗЮ УКРАЇНИ

В умовах розбудови Української держави туризм стає дієвим засобом формування ринкового механізму господарювання, надходження значних коштів до державного та місцевих бюджетів, однією з форм раціонального використання вільного часу, проведення змістовного дозвілля, вивчення історії рідного краю, залучення широких верств населення до пізнання історико-культурної спадщини.

Туристична індустрія дуже складна та багатогранна економічна система з розгалуженою мережею зв’язків. Саме це зумовлює необхідність державного регулювання та підтримки даної галузі.

Держава регулює туристичний сектор безпосередньо через центральні органи виконавчої влади – національні туристичні організації, інші інститути, а також побічно за допомогою правових важелів, підтримки своєї інфраструктури і міжнародної політики.

Вчені Французького Університету П’єр Мендес Франс (UPMF, м. Гренобль), Ліліан Бензаель та Міріам Донсімоні у своїй науково-дослідній роботі “Туризм і регіональний розвиток у країнах з перехідною економікою” неодноразово підкреслюють, що саме туризм допоможе країнам колишнього Радянського Союзу подолати економічну кризу, безробіття, створити позитивний імідж перед світовою спільнотою [3, ст. 2].

У більшості країн світу поточне управління туристичною галуззю здійснюються саме там, де виробляється рекреаційний продукт і зосереджено відповідні ресурси. Так, Федеральна Конституція Австрії наділяє органи місцевого самоврядування істотними повноваженнями, що з-поміж іншого передбачають право вести своє

господарство та визначати розміри податків і зборів у рамках основного фінансового закону країни. У 1972 р. в Італії було видано декрет президента “Про передачу областям адміністративних функцій держави у сфері туризму та готельної індустрії”, згідно з яким до компетенції областей було віднесено створення програм розвитку обласного туризму та його стимулювання; контроль за діяльністю провінційних управлінь і агентств з туризму; визнання та ліквідацію курортних, готельних і туристичних підприємств тощо. У Великобританії з 1969 р. відносно самостійно діють Англійська, Шотландська, Уельська та Північноірландська ради з туризму. Цей процес було закріплено та розвинуто прийнятим парламентом Великобританії у 1969 р. Development of Tourism Act, який став важливою віхою в історії Британського туризму. Акт не тільки юридично закріпив існування вищезазначених структур, чітко визначив їхні повноваження, функції, принципи взаємодії між собою та з іншими державними та недержавними організаціями, але й, що особливо важливо, гарантував державне фінансування діяльності цих організацій та спеціальних туристичних проєктів. Навіть зараз – більше ніж через 30 років – цей документ попри організаційні зміни та нові назви організацій є основоположним для побудови схеми управління галуззю та її фінансування [2, ст. 3].

У Франції вивчення впливу туризму на економічний розвиток окремих районів почалося ще в 50-ті рр., коли в масштабах країни було розроблено програму заходів з освоєння відсталих у туристичному відношенні регіонів та залучення туристів до периферійних районів.

Активні процеси децентралізації не тільки туристичної галузі, а й управління взагалі, почалося в середині 80-х рр. У регіонах та департаментах було створено ради з питань туризму, а в комунах – муніципальні туристичні офіси. Закон 1992 р. надав їм офіційний статус та окреслив повноваження – розвивати локальний туризм, інформувати туристів, здійснювати прийом та координувати діяльність місцевих суб’єктів туристичної діяльності. На сьогодні майже 3600 туристичних офісів по всій країні приймають понад 60 млн туристів щорічно. Аналогічна політика здійснюється сьогодні урядами Польщі, Болгарії, Росії, Ізраїлю [3, ст. 5].

Про ступінь розвитку процесів децентралізації в управлінні туризмом у Західній Європі свідчить і такий загальновідомий факт, що туристи, за їх власним сприйняттям, частіше відчують себе подорожніми не безпосередньо до Іспанії, Франції чи Італії, а, передусім, до Андалусії, Каталонії, Лазурового узбережжя, Провансу, Сицилії чи Калабрії [1, ст. 28].

Окрім підвищення ефективності управління, регіональна політика, особливим чином акцентована на певних районах і територіях, може стати неабияким чинником їх перспективного загальноекономічного зростання. Наприклад, створення об’єктів інфраструктури туризму або пільгових умов діяльності туристичних підприємств у віддалених та слаборозвинених регіонах сприяє відновленню їх демографічного потенціалу, надає поштовх розвитку сільського господарства, збільшує зайнятість населення, наповнює місцеві бюджети.

Існують різні шляхи подолання проблем регіонального розвитку туристичної індустрії. Серед них формування мережі транспортних комунікацій, сприяння становленню сільського зеленого туризму, організація спеціалізованих закордонних

поїздок представників регіонів та малих міст для встановлення прямих контактів із зарубіжними партнерами. З цієї ж метою у Німеччині було проведено експертне дослідження усіх місцевостей і населених пунктів країни на предмет встановлення їх туристичної привабливості та можливості використання для рекреаційних потреб. Відтак, за необхідної фінансово-кредитної підтримки в межах громад було створено сучасну інфраструктуру іноземного туризму.

У багатьох країнах діють правила розвитку міст і районів, відповідно до яких змінюються і розвиваються методи використання землі. Як правило, державний контроль спрямовано на захист ландшафтів і унікальних куточків природи. Держава також запобігає спекуляції землею, публікуючи плани місцевості, за допомогою твердих вимог до земельних ділянок, наданих для розвитку туризму. Контроль за використанням землі супроводжується регулюванням будівництва і полягає в архітектурному нагляді. У багатьох країнах прийнято закони, що захищають історико-архітектурні пам'ятки.

Туристичну політику країн Європейського Союзу спрямовано на координацію розвитку туризму країн-учасниць. ЄС визначив пріоритетні напрямки у спільному вирішуванні проблем для забезпечення зростання туризму в цих країнах:

– захист туристів і їхнього вільного пересування, що включає в себе: спрощення поліцейського і митного контролю на кордоні; підвищення безпеки туристів і захист їх від несумлінної реклами; гармонізація страхування туристів та їхнього автотранспорту; інформування про їхні соціальні права;

– гармонізація правил діяльності в індустрії туризму, що стосується: гармонізації податкової політики в різних країнах; взаємного визнання рівня кваліфікації і дипломів професійної підготовки; поділу відпускних періодів для зняття навантаження на туристичну індустрію в пікові сезони;

– регіональний розвиток туризму з метою його просування в нерозвинені регіони ЄС, котрі мають туристичний потенціал.

Отже, необхідні розроблення та впровадження місцевих і регіональних політик, спрямованих на залучення місцевого бізнесу та громадськості до створення готельної, транспортної та сервісної інфраструктури туристично привабливих територій, створення та оформлення їх туристичних продуктів, розбудови місцевих інститутів підтримки туризму, пошуку та залучення зовнішніх та внутрішніх ресурсів захисту та лобіювання спільних інтересів. І, безперечно, дуже важливо залучати фахівців та досвід відомих міжнародних дослідних інституцій для створення програм регіонального та місцевого розвитку на базі їх власних ресурсів.

Література:

1. Про стан та перспективи розвитку туризму в Україні : Інформаційно-аналітичний матеріал до парламентських слухань, м. Київ, жовтень 2000 р. / Упор. В.І. Цибух та ін. – К.: КТТЕП, 2000. – 88 с.
2. Development of Tourism Act. – 1969.
3. Tourisme et développement regional dans les economies en transition / Liliane Bensaël, Myriam Donsimoni. – 1999.

І.О. БАТЮК

АДМІНІСТРАТИВНО-РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА В ЯПОНІЇ

У країні існує дволанкова ієрархічна система територіально-адміністративних утворень: верхню ланку утворюють префектури, нижню – муніципалітети, до яких належать міста, селища, сільські громади. У країні 47 префектур, три міста (Токіо, Осака, Кіото) виділено в особливі міські префектури, а острів Хоккайдо утворює провінцію, розподілену на округи. Муніципалітетів понад 3200 [3].

Положення про організацію влади на місцях за принципом самоврядування було сформульовано у спеціальній главі конституції та законі про місцеве самоврядування від 16 квітня 1947 р., що конкретизував застосування конституційних положень. Протягом наступного десятиліття було розроблено і прийнято цілу низку спеціальних законів, що забезпечили і закріпили подальше розгортання системи місцевого самоврядування. У результаті вона набула тієї форми, що зберігається дотепер, хоча і пізніше закони коригувалися, відбиваючи зміни в країні.

Основними ланками місцевої законодавчої влади є префектурні, міські, селищні та сільські збори. Їхній кількісний склад залежить від чисельності населення відповідних адміністративних одиниць. Збори очолюються головами.

Керівництво виконавчою владою в органах місцевого самоврядування у префектурах здійснюють губернатори, у містах – мери, у селищах і селах – старости.

Губернатори і мери розглядаються як органи самоврядування, але, у той же час, і як органи держави, оскільки низку функцій делеговано їм центральними органами.

Місцеві збори і глави адміністрацій (губернатори, мери) обираються безпосередньо населенням на чотири роки. У виборах місцевих органів влади мають право брати участь особи, що досягли 20 років і проживають у даній місцевості не менш трьох місяців. Кандидатами в члени місцевих зборів можуть висуватися особи, що досягли віку 25 років, у губернатори, мери і старости – 35 років.

Губернатор може бути зміщений прем'єр-міністром, мер або староста – губернатором. Населення може вимагати відкликання депутатів, розпуску муніципальних зборів, прийняття зборами тієї або іншої обов'язкової постанови, проведення ревізії фінансово-бюджетної діяльності муніципальних органів.

Місцевим збором належить право на прийняття постанов з усіх питань, що не входять до відання держави, у тому числі з питань нормативних актів місцевого значення, в яких можуть передбачатися і кримінальні покарання за їхнє порушення. Сюди ж можна віднести затвердження й виконання місцевого бюджету, установлення місцевих податків, найважливіші питання розпорядження місцевим майном і т. ін. Закон надає місцевим зборам право на здійснення контрольних функцій щодо виконавчих органів, наприклад, на перевірку документації й одержання необхідних звітів глав та інших посадових осіб місцевої адміністрації [2].

Місцеві збори у визначеному порядку можуть заперечити рішення, прийняте главою місцевої виконавчої влади. Більш того, вони можуть висловити йому недовіру прийняттям резолюції більшістю в три чверті голосів за присутності не менш двох

третин членів зборів. У цьому випадку глава місцевої виконавчої влади повинен піти у відставку або скористатися наданим йому правом розпустити збори і призначити вибори його нового складу. Однак, якщо нові збори на першому своєму засіданні підтвердять висловлену недовіру, це рішення буде остаточним.

На органи місцевого самоврядування покладається самостійне вирішення надзвичайно широкого кола завдань. Вони повинні вносити плановий початок у розвиток своїх територій, піклуватися про створення й підтримку в доброму стані необхідної для життєдіяльності інфраструктури (дороги, ріки, канали, житлове будівництво, міське господарство, охорона навколишнього середовища тощо), займатися питаннями початкової та середньої освіти, охорони здоров'я, сприяти місцевому підприємству (насамперед, дрібному та середньому), підтримувати сільськогосподарське виробництво, регулювати трудові відносини, гарантувати безпеку життя і схоронність майна громадян.

Переважну частину цих завдань виконують міста, селища, села. Префектура як вища ланка місцевого самоврядування, головним чином, координує діяльність муніципалітетів на своїй території та виконує роботи, що виходять за межі їхніх повноважень. Особливістю є те, що найбільш великі міста можуть спеціальним урядовим указом одержувати підвищений статус, близький за повноваженнями до префектур (таких міст 12). Що ж стосується столиці, то вона керується безпосередньо губернатором і префектурними зборами, але в кордонах Великого Токіо запроваджено особливі органи місцевого самоврядування – столичні райони, в яких місцеве населення обирає глав адміністрацій і районні збори. За статусом столичні райони практично прирівняно до міст.

Крім справ, що належать до функцій місцевого самоврядування, главам місцевих адміністрацій доручається частина робіт, що стосуються компетенції державних органів і реалізуються за рахунок коштів державного бюджету. За виконання цих робіт встановлено досить тверду відповідальність глав місцевих адміністрацій перед відповідними міністрами кабінету. З іншого боку, глав органів місцевого самоврядування наділено правом припиняти або не виконувати розпорядження центральних відомств на відповідних територіях, якщо вони порушують закон.

Законом загалом визначено внутрішню будову органів місцевого самоврядування і встановлено порядок їхньої роботи, а також розподіл функцій між підрозділами і посадовими особами виконавчої влади на місцях. У безпосередньому підпорядкуванні в губернаторів знаходяться префектурні управління. Губернаторам і префектурним управлінням підпорядковано мерів і старост, що очолюють міські, селищні і сільські управління. У руках мерів і старостів зосереджено всю повсякденну адміністративну діяльність на місцях. Штат усіх управлінь складається з професійних чиновників. Більш детальне вирішення організаційних питань віднесено до компетенції місцевих органів самоврядування, яким запропоновано керуватися в роботі, прагненням до підвищення добробуту місцевого населення за максимальної ефективності та мінімальних витрат.

Доходи місцевих органів формуються за рахунок місцевих податків, місцевих позик, прибутку муніципальних підприємств, комісійних та інших власних зборів, а також значною мірою за рахунок надходжень з державного бюджету. Одна частина місцевих податків збирається на префектурному рівні, інша (трохи менша) – у містах,

селищах, селах. Слід зазначити, що на місцеві податки в даний час припадає лише близько 40 % загальної суми доходів органів місцевої влади. Це визначає велику залежність бюджету кожного органу місцевого самоврядування від надходжень з державної скарбниці. Крім того, держава фінансує виконання частини власних функцій, що доручається місцевим органам, виділяє дотації, надає різну допомогу.

Разом з тим, слід зазначити, що система місцевого самоврядування в Японії відрізняється надмірною регламентацією державними законами, суворим контролем згори за діяльністю місцевих органів, обмеженням їхньої самостійності твердим порядком одержання дозволів центральних органів за багатьма справами місцевого значення. У зв'язку з цим у 80-ті рр. стали висловлюватися думки про те, що дальший розвиток країни повинен неодмінно супроводжуватися підвищенням ролі органів місцевої влади, що система місцевого самоврядування тривалий час була ефективною та раціональною, але на сьогодні вже застаріла і потребує змін.

У середині 80-х рр. було проведено деякі перетворення, зокрема переглянуто перелік робіт, виконуваних на місцях за дорученням центральних урядових органів, спрощено і раціоналізовано структуру й апарат місцевих органів, значну частину комунальних підприємств і робіт передано у приватний сектор. Однак головні проблеми, що обмежували ініціативу й самостійність органів місцевої влади, вирішено не було. Тому на початку 90-х рр. пролунали пропозиції про передачу на місця набагато більших прав від держави, а первинній ланці самоврядування – містам, селищам і селам – також і від префектур. У 1993 р. японський парламент прийняв резолюцію про розширення повноважень місцевої влади, а восени 1994 р. – програму дій, розраховану приблизно на п'ять років. У ній передбачено розробку основних напрямків реформи місцевого самоврядування, прийняття закону про розширення його прав, створення спеціального комітету з реалізації реформ, складання деталізованого плану заходів, суворий контроль за їхнім здійсненням [1].

Література:

1. Агарков В. Реформи месного самоуправлення // Азия и Африка сегодня. – 2002. – № 1. – С. 31.
2. Костенко Ю. Місцеве самоврядування Японії // Політика і час. – 2003. – № 6. – С. 3–5.
3. Целищев І. Административное устройство Японии // МЭ и МО. – 2001. – № 9. – С. 81–83.

О.В. БЕЗУГЛИЙ

ТИПОЛОГІЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В КОНТЕКСТІ ПРОБЛЕМ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Шлях політичних реформ, який усе чіткіше окреслюється останнім часом в Україні, є природним та еволюційно зумовленим кроком у розвитку держави. Разом

з цим на чільне місце вийшла проблема здійснення активної регіональної політики, метою якої, згідно з Посланням Президента України до Верховної Ради України 18 червня 2002 р., є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку територій, усунення основних регіональних диспропорцій [1].

Слід зазначити, що питання регіональної диспропорції (або регіональної асиметрії) в Україні постало саме зараз не випадково. Наприклад, у Російській Федерації асиметричні процеси в розвитку регіонів зазнали жвавого обговорення ще наприкінці 90-х рр. ХХ ст. 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 асиметричні процеси, але, на жаль, не дозволяє уникнути їх.

Узагалі у світі асиметричні процеси в політичній, економічній, фінансовій та соціальній сферах розглядаються вже впродовж кількох десятиріч. Назвемо лише ґрунтовну роботу трьох американських вчених Джорджа Акерлофа, Майкла Спенса і Джозефа Стігліца – з дослідження інформаційної асиметрії, за яку автори одержали Нобелівську премію у 2001 р. [4].

Але проблема диспропорцій здебільшого розглядається в суто вузькоспеціалізованому аспекті; ми ж пропонуємо вдатися до комплексного підходу стосовно аналізу регіональної політики в Україні, застосовуючи галузеві напрацювання. Зважаючи на актуальність проблеми регіональної диференціації, пропонуємо виділити три типи територіального розвитку: асиметричний, симетричний і нейтральний [3].

Асиметричним, чи дисгармонійним, вважатимемо такий тип територіального розвитку, за якого регіони, що за визначений період мають відносну перевагу за тим чи іншим показником на початок періоду, надалі його нарощують, а регіони, що мають відносно відставання, – його збільшують. Симетричним є тип територіального розвитку, за якого розрив у рівні регіональних показників за визначений період скорочується. Нейтральним є тип розвитку, за якого співвідношення в рівні регіональних показників протягом періоду залишається незмінним [Там же]. Обов'язково слід звернути увагу на те, що тип територіального розвитку визначається винятково в динаміці й лише стосовно до конкретного показника.

Асиметричний розвиток також супроводжується взаємним віддаленням регіональних показників один від одного, зі зростанням міжрегіональних розбіжностей; 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 оголошений як позитивний чи негативний. Скажемо, результатом асиметричного розвитку може бути стимулювання поліпшення показника в усіх регіонах. І навпаки, зближення регіональних показників у часі може супроводжуватися їхнім тотальним погіршенням. Оцінка типу територіального розвитку та його інтенсивності допускає використання як кількісних, так і якісних індикаторів, які характеризують типи розвитку, і оцінку інтенсивності регіонального розширення.

Для цілей вимірювання може бути взято, зокрема, будь-який класичний

індикатор з арсеналу математичної статистики, використовуваний для оцінки відхилення від середнього значення. Це може бути дисперсія, середньоквадратичне відхилення та ін. Також застосовується коефіцієнт варіації, динаміка якого може вичленити тип територіального розвитку. Зміна коефіцієнта варіації в часі характеризує збільшення чи зменшення відхилень регіональних показників середнього за країною значення. Цей коефіцієнт прийнято називати індексом регіональної асиметрії [3].

Регіональна асиметрія виступає одним із факторів, що змушують нас насторожитися в оцінці наслідків регіоналізації країни. Відношення регіоналізації та регіональної асиметрії виявляється в тому, що перша відбувається завдяки певному природному поділу території держави на регіони відповідно до їхніх адміністративних, політичних, економічних та інших ресурсів. Слідом за цим починає функціонувати й інфраструктура, що забезпечує співіснування регіонів відповідно до їхніх потужностей і ресурсів. Але завжди існують недосконалості, які й породжують регіональну асиметрію – як резонанс у разі невідповідності користування ресурсами до наявної інфраструктури. Залежно від характеру такої асиметрії вона може мати як деструктивні, так і позитивні наслідки.

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

Економічна асиметрія виявляється в багатократній розбіжності між найбільш забезпеченими і найбільш бідними регіонами країни і свідчить про величезні диспропорції в рівні їхнього розвитку. Помітні також структурні розбіжності 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. Ринкові механізми не завжди виявляються здатними запобігти серйозним територіальним розбіжностям у рівні життя населення, ефективності регіональної економіки. Тут держава постає перед необхідністю прогресивних структурних зрушень та водночас, підтримування певної однорідності територіального економічного й соціального простору.

Соціальна асиметрія вимірюється здебільшого доходами на душу населення, рівнем безробіття, порівнянням рівня послуг, охорони здоров'я. Багато інших найважливіших соціальних показників визначаються володінням нерухомістю і предметами тривалого користування, а також споживчим кошиком, грошовими показниками рівня життя, тривалістю життя.

Бюджетна асиметрія. Розбіжності в рівні економічного розвитку та стані економіки природно приводять до різниці в податковій базі регіонів. За нессформованої системи розподілу податків між бюджетами, така диференціація спричиняє до того що на місцевому рівні велика кількість регіонів і муніципалітетів збирають недостатньо податків для виконання покладених на них функцій і залежать від надходжень коштів з бюджету країни. Нерівномірність сплати податків і отриманих коштів викликає на регіональному рівні проблеми з виконанням бюджетних зобов'язань [2].

Політичну асиметрію пов'язано з інтересами регіональних політичних еліт, та

їхнім представництвом в органах влади. Безумовно, одним з регуляторів такої асиметрії є виборча система та політичний устрій держави. Відіграє свою роль і геополітичне розміщення регіону. Зокрема, якщо регіон має спільні кордони з іншою державою, він може потрапити до сфери інтересів, а відповідно, і під вплив цієї держави, що обов'язково посилить регіональну диференціацію одразу за багатьма показниками.

Інформаційна асиметрія містить у собі суттєву загрозу, бо безпосередньо впливає на колективну свідомість та підсвідомість. 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, у культурних етнічних особливостях територій. Інформація певною мірою визначає менталітет, оскільки на архетип людини обов'язково впливає інформаційне наповнення середовища, його соціалізації (сім'я, школа, колектив). Але інформаційну асиметрію неможливо сприймати однозначно, бо симетричний інформаційний простір містить не меншу, а інколи й більшу загрозу – перш за все він стає вразливим до асиметричних інформаційних атак та провокацій, коли інформація виступає як зброя [5].

Навівши таку класифікацію, зазначимо, що надмірна диференціація або, навпаки, подолання, вирівнювання регіональної асиметрії не може бути окремою метою політики держави. Завжди одні регіони в певний 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, на досягнення соціально-економічної рівноваги між регіонами як довгострокову тенденцію. Такий підхід передбачає застосування складних моніторингових та інформаційно-аналітичних систем, що дозволяє відстежувати динаміку асиметричних процесів та їх допустимий рівень. За допомогою запропонованої нами типології регіонального розвитку можна значно покращити ефективність роботи моніторингових систем, а також знизити ризик управлінських рішень під час здійснення політичної реформи в Україні.

Література:

1. Європейський вибір: Послання Президента України до Верховної Ради України, 2002 р. - К.: Преса України, 2002. – 96 с.
2. Емзозов О. Информационная асимметрия и монетарная политика в переходной экономике // Банковское дело в Москве. – 2000. – № 3.
3. Регіоналізація і вибори як засоби удосконалення владних відносин в Україні: Теорія і практика: [Моногр.] / В.В. Лісничий, В.О. Грищенко, О.В. Радченко та ін.; За заг. ред. О.О. Дьоміна; Кер. авт. кол. В.В. Лісничий. – Х.: Вид-во ХарPI УАДУ "Мірист", 2003. – 580 с.
4. Arian R. Vining and David L. Weimer. Information Asymmetry Favours Sellers: A Policy Framework // Policy Sciences. – 1988. – Vol. 21. – P. 281 – 303.
5. Stiglitz J. Wither Reform? Ten Years of the Transition // Paper presented at the World Bank Annual Conference on Development Economics. – Washington: DC, 1999.

С. Ф. ГЛУХАЧОВ

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ І ПРАВОВОГО СТАТУСУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

Однією з проблем, які необхідно вирішити, розвиваючи в Україні місцеве самоврядування, є становлення дієздатних та самодостатніх територіальних громад. Перш за все, слід звернути увагу на необхідність урегулювання деяких її правових аспектів.

У загальному вигляді правовий статус територіальної громади визначають Конституція України та Закон України "Про місцеве самоврядування", які наділяють її якостями первинного суб'єкта місцевого самоврядування [1, ст. 143; 2, ст. 6]. Однак цих положень явно недостатньо для врегулювання багатьох практичних ситуацій, що виникають під час здійснення громадою права на місцеве самоврядування. Як слушно зауважують дослідники місцевої демократії, сучасний стан деталізації та конкретизації в чинному законодавстві конституційних положень щодо статусу територіальної громади не можна вважати задовільним [3, с. 145].

Так, у чинному законодавстві України досі не вирішено питання про визначення просторових меж влади територіальної громади, тобто не з'ясовано, що включати до території громади – чи тільки територію відповідної адміністративно-територіальної одиниці, чи землі власне міст, сіл, селищ, прилегли до них землі загального користування, рекреаційні землі; землі, необхідні для розвитку поселень тощо.

Не вирішеним залишається питання про так звані "внутрішні громади" – територіальні громади районів у містах, а також громади сіл, селищ і міст, які перебувають в адміністративних межах інших населених пунктів. У той же час від того, як визначити статус таких громад – чи як цілком самостійне об'єднання мешканців, чи як частину єдиного великого цілого – громади міста, – залежить вирішення питань організації системи влади в місті, кола суб'єктів права комунальної власності, розпорядження бюджетними коштами тощо.

Визначаючи територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, необхідно також встановити і коло осіб, що її складають. У даному питанні труднощі полягають у законодавчому визначенні вичерпного переліку ознак, наявність яких дозволяє особі брати участь у здійсненні публічної влади на місцевому рівні. Конституція України, визначає, що територіальна громада – це жителі села, добровільного об'єднання кількох сіл, селища, міста [1, ст. 140]. Базовий закон уточнює, що це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста. Щодо цього визначення можна вказати на два вразливих моменти. По-перше, у вітчизняному законодавстві не розкривається зміст поняття "жителі". Тому тут можливі довільні тлумачення. Можна припустити, застосовуючи метод поширеного тлумачення норм права, що законодавці мали на увазі в якості суб'єктів права місцевого самоврядування лише громадян України, оскільки за Конституцією право брати участь у таких формах безпосередньої демократії, як референдум (у тому числі й місцевий), можуть лише громадяни України, що досягли 18 років. Слід зазначити, що практика йде саме таким шляхом.

В умовах глобалізації економічних, соціальних і культурних процесів, відкритості нашого суспільства в Україні збільшується кількість іноземних громадян і осіб без громадянства. Постає питання, а чи мають вони право на участь у реалізації місцевої демократії, проживаючи в Україні на законних підставах і постійно? Чіткої відповіді в законодавстві України на сьогодні немає.

Слід вказати також на термінологічну плутанину у визначенні членів громади – у законодавстві одночасно присутні терміни: жителі, громадяни, члени територіальної громади. Визначаючи постійне проживання на території села, селища, міста як основний критерій віднесення особи до жителів і членів територіальної громади, закон тим самим встановлює ценз осілості. У цьому аспекті також виникають деякі питання. Насамперед, що розуміється під терміном “постійно”? Чи це означає, що особа, яка претендує бути членом громади повинна проживати в селі, селищі, місті більше року або більше п’яти років, як цього вимагає, наприклад, ценз осілості для кандидатів у народні депутати України?

Привертає увагу та обставина, що положення ст. 140 Конституції та ст. 1, 2 Закону “Про місцеве самоврядування” щодо постійного проживання входять у протиріччя з ч. 2 ст. 3 даного Закону, що встановлює заборону на будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їхніх раси, кольору шкіри, інших природних та політичних властивостей, а також від “терміну їх проживання на відповідній території”. Не додає ясності в питання про ценз осілості й визначення в Законі поняття органів самоорганізації населення як представницьких органів, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста. Унаслідок такої правової невизначеності складно, наприклад, дати відповідь на питання, а чи є членами громади студенти, які прибули на навчання в місто на чотири-п’ять років? У Харкові, наприклад, їх нараховується близько 100 тисяч, переважно з інших міст.

Не зовсім чітко прописано в законодавстві значення вікового цензу для реалізації особою права на участь у місцевому самоврядуванні. З аналізу законодавства випливає, що право на участь у виборах до представницьких органів місцевого самоврядування настає з 18 років. Але законодавство не відповідає на питання, чи слід розповсюдити цю вимогу на здійснення особою права участі в загальних зборах громадян, в органах самоорганізації населення, опитуванні громадської думки тощо.

Вважається, що пошук відповідей щодо цих питань має бути метою досліджень теоретиків і практиків місцевого самоврядування, результати яких мають бути втілені в оновленому Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” та новому Законі України “Про територіальну громаду”.

Література:

1. Конституція України: Прийнята Верховною Радою України п’ятого скликання 28 червня 1996 р. – К.: Парламент. вид-во, 1996. – 76 с.
2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Кравченко В. До питання щодо законодавчого визначення статусу

територіальної громади // Конституція України – основа модернізації держави та суспільства: Матеріали наук. конф. – Х.: Право, 2001. – 592 с.

О.В. ЖАДАН

РОЗВИТОК МАЛОГО БІЗНЕСУ В РЕГІОНІ В КОНТЕКСТІ РОЗШИРЕННЯ ЄС

В умовах ринкової трансформації України розвиток малого підприємництва має стати одним із важливих факторів макроекономічної стабілізації країни.

Станом на 1 січня 2003 р. в Україні кількість зайнятих у секторі малого підприємництва становила 4305 тис. осіб, що утричі більше, ніж у 1992 р. В Україні діяло 248 тис. малих підприємств (у 3,6 раза більше, ніж у 1992 р.). Крім того, діяло 43 тис. селянських (фермерських) господарств. У період 1992–2002 рр. їхня кількість зросла майже утричі.

Протягом 2003 р. малими підприємствами вироблено продукції та надано послуг на суму 25182 млн грн, що у п’ятеро більше, ніж у 1992 р.

Сьогодні в Харківській області діє 16 тис. малих підприємств. На 10 тис. населення припадає 54 підприємства (у м. Харкові – 80). За їх кількістю Харківщина посідає третє-четверте місце в Україні. Кількість підприємств – фізичних осіб складає понад 100 тисяч, а загалом у сфері малого бізнесу зайнято близько 325 тис. людей, тобто кожен четвертий, хто працює. Обсяг виготовленої ними продукції перевищує 10 % загального обсягу виробництва в області. Для порівняння: у Дніпропетровській і Донецькій областях цей показник сягає 4 %, у Запорізькій – близько 5 %. До речі, на Харківщині понад 30 % продукції малого бізнесу – промислова [1].

І все-таки підприємці стверджують: є чимало проблем, які не дозволяють забезпечити стабільний розвиток власної справи. Аби виявити ці “гальма”, представництво Державного комітету України з питань регуляторної політики і підприємництва в Харківській області провело низку заходів: семінари, “круглі столи”, анкетування, індивідуальні розмови з власниками та керівниками підприємств. У результаті аналізу склалася загальна, досить складна й суперечлива картина життя суб’єкта підприємницької діяльності в умовах сьогодення. З’явилася можливість сформулювати основні проблеми розвитку підприємництва. Серед них: оренда і придбання муніципальної та державної нерухомості й земельних ресурсів; система оподаткування, що не стимулює підприємницької діяльності; відсутність оптимальної системи доступу до кредитних ресурсів; загальна нестабільність законодавчого поля [2].

Головною причиною дедалі глибших проблем, що існують, усі опитані назвали “засилля чиновницької сваволі в усіх сферах життєдіяльності”.

Анкетування також показало, що в регіоні 75 % суб’єктів підприємницької діяльності працюють у торгівлі чи у сфері послуг, 83 % займаються підприємницькою діяльністю від двох до п’яти років, 83,5 % працюють за спрощеною системою оподаткування.

Після вступу до Європейського Союзу десяти країн, що має відбутися 1 травня наступного року, українські кордони автоматично стануть спільними з ЄС. Усе це, як прогнозують експерти, загострить боротьбу за Україну між ЄС та Росією.

Окрім посилення геополітичної напруги, приєднання наших західних сусідів і країн Балтії до Євросоюзу вдарить по зовнішніх торговельно-економічних зв'язках України. За попередніми підрахунками фахівців, як вони наголошують, дуже скромними, Україна втрачатиме 600 млн євро щорічно [2]. Виникнуть нові митні правила та стандарти, до яких Україна зараз не готова. Товарообіг за деякими видами експортної продукції на два-три місяці може просто зупинитися. Наш теперішній експорт до десяти країн, що навесні увійдуть в ЄС, з якими ми тепер найбільше торгуємо, скоротиться приблизно на 12 %. Найбільше постраждають сталевари. Сьогодні вони експортують до цих країн продукції на 235 млн євро, і чи буде й надалі відкритий для нас цей ринок, в ЄС не відповідають.

Наша країна потребуватиме певної системи компенсаційних заходів, зокрема: збільшення квот на чутливі українські товари для їхнього доступу на ринки ЄС, запровадження мораторію на антидемпінгові заходи, надання соціальних преференцій і пільгової підтримки структурних фондів та інвестиційних проектів в Україні. Також необхідна технічна допомога для сертифікації та стандартизації нашої продукції, яка могла б досягти рівнів, прийнятих в ЄС, особливо це стосується продукції сільгоспвиробників.

Утім, головна мета – укласти угоду про вільну торгівлю між Україною та ЄС. Усі ці наші плани в ЄС розцінюють як дуже амбітні, бо за інтеграцією в економічно-торговельний простір Україна хоче бачити свою повну інтеграцію в ЄС. Європа ж прагне залишити стосунки з Україною в теперішній площині, на міждержавному рівні.

Поки що позитиви від розширення ЄС є нематеріальним стимулом. Європейську ідею підтримує більшість українців у всіх регіонах, це об'єднує нас. Європейська ідея потрібна нам для збереження суверенітету. Інтегруючись, ми стверджуємо свою цілісність та незалежність. І те, що навесні ЄС розшириться, прискорить нашу інтеграцію.

Позитиву від розширення ЄС слід очікувати не раніше 2006-2007 рр. Україна отримає сусіда, що володіє одним з найбільших світових ринків збуту та послуг. Крім того, ЄС прагнучиме створити навколо себе зону стабільності й процвітання, зацікавлена в заможній та екологічно безпечній Україні. Прогнозують також активну інтеграцію наших транспортних, енергетичних та комунікаційних систем в європейські.

Завдяки своєму вигідному геополітичному та гео економічному положенню, Україна наділена значними потенційними можливостями щодо подальшого розвитку та впровадження нових форм міжрегіональної співпраці з країнами ЄС. Особливо це стосується країн Вишеградської четвірки, з якими Україна має давні традиції співпраці в багатьох галузях суспільного життя.

За результатами проведеного Посольством України в Республіці Польщі (РП) дослідження нинішнього рівня контактів між регіонами України та Польщі можна констатувати, що найбільш активна співпраця спостерігається між Волинською,

Закарпатською, Івано-Франківською, Львівською, Луганською, Рівненською, Хмельницькою та Харківською областями з української сторони та Люблінським, Лодзинським, Підкарпатським та Шльонським воєводствами – з польської. У першій половині 2003 р. розпочато налагодження співпраці між “столичними” регіонами – Київською областю України та Мазовецьким воєводством РП.

Таким чином, вектор українсько-польського співробітництва сьогодні зорієнтований, в основному, на західні області нашої країни, а значний економічний, трудовий, науковий потенціал східних регіонів практично не задіяно.

Польща й Україна надзвичайно сприятливо пристосовані до господарської співпраці. Зумовлено це не лише географічним положенням і спільним історичним досвідом, а різноманітними зв'язками ще з давнини.

Перспективними напрямками розвитку малого та середнього бізнесу за участю республік Польща та інших країн ЄС у східних регіонах України можуть бути:

- спільні програми для запровадження в Україні сучасних технологій переробки сільськогосподарської продукції: переробка м'яса, молока, овочів, борошномельна промисловість, виготовлення тари, цукроваріння;
 - енергетика та теплопостачання: розбудова, модернізація самих підприємств, передавальної мережі; упровадження сучасних технологій спалювання та повторного використання енергії;
 - охорона природного довкілля на макро- і мікрорівні, у тому числі будівництво новітніх систем стоків, станцій очищення вод;
 - розбудова й модернізація транспортно-комунікаційної інфраструктури; перебудова доріг та залізниць;
 - машинобудування, зокрема випуск тракторів, комбайнів та низки сільськогосподарських машин для одноосібних господарств.
- Саме за рахунок розвитку взаємовигідного співробітництва можна в декілька разів збільшити обсяги малих взаємообмінів. Тим більше, що надійне підґрунтя для цього в Україні вже створено: реформується податкове законодавство, стабілізовано банківсько-кредитну систему, схвалено Програму приватизації на 2003 – 2008 рр.
- Як уже зазначалося, певних результатів у галузі взаємодії бізнес-структур уже досягнуто, але вони є недостатніми з огляду на потенційні можливості учасників міжрегіонального співробітництва між Україною та ЄС, і значною мірою залежать від вирішення найбільш актуальних завдань і проблем, становлять обопільний інтерес. З огляду на це, зусилля сторін надалі слід зосередити в напрямках:
- розроблення оптимальної моделі співробітництва (зокрема, у межах євро регіонів) у світлі нових політичних та економічних реалій, пов'язаних із розширенням ЄС на схід, а відтак, і застосуванням положень законодавства, торговельних режимів і стандартів ЄС, введенням візового режиму;
 - пошуку можливих шляхів подолання труднощів в отриманні фінансової допомоги через європейські структурні фонди і програми, які пов'язано з різними процедурами і підходами до виділення коштів у межах програм TACIS, PHARE, INTERREG;
 - активізації інвестиційної діяльності та потреб у розробці такої моделі інвестиційних відносин, які б стимулювали впровадження нових обопільно корисних

форм співробітництва, насамперед, перехід від торговельної до виробничо-торговельної діяльності;

– створенні інфраструктури, яка обслуговує торговельно-економічну діяльність, упровадженні механізму фінансової підтримки реалізації експортно-імпортних операцій шляхом їх кредитування і страхування, забезпеченні умов для функціонування установ, що підтверджують достовірність і надійність торговельних партнерів та банків, залучених до конкретних трансакцій;

– оптимізації взаємного співробітництва у сфері юридичного вирішення суперечок.

Попри тимчасові труднощі розвиток малого підприємництва має стратегічне значення, оскільки може стати “економічним містком”, що поєднує Україну з об’єднаною Європою, який формуватиме надійне підґрунтя для подальшої співпраці в різних сферах суспільного життя.

Література:

1. Мазниця А. Малий і середній бізнес – візитна картка Харківщини // Дзеркало тижня. – 2003. – № 25 (460). – С. 11.

2. Соколова М. Розширення ЄС: плюси і мінуси для України // День. – 2003. – № 199. – С. 2.

Є.Л. КИСЕЛЬОВ

ПОНЯТТЯ “РЕГІОН” І “РЕГІОНАЛІЗМ” У ЗАХІДНІЙ ІВІТЧИЗНЯНІЙ ГЕОПОЛІТИЧНІЙ ДУМЦІ

На нашу думку, існують сім ментальних просторових егрегорів як сукупна мислєформа: точковий і районний (разом вони складають атомарний), обласний, регіональний, територіальний, материковий і планетарний. У своїй калейдоскопічній різноманітності просторові егрегори формують єдину колективну долю людства. Вивчення егрегорів, їх діалектичних взаємодій і взаємовідносин, критичних протиріч, доцентрових і відцентрових тенденцій представляє безперечний інтерес геополітики та регіоналістики, які тісно взаємопов’язані з етнопсихологією й етикою. Важко методологічно обґрунтувати ієрархічну градацію припустимих меж площі тверді регіонів і, відповідно, окреслити таксономічні, жорстко систематизовані й класифіковані геополітичні одиниці, тим більше важко визначити постійні просторові егрегори, що є свого роду психічними (ментальними) характеристиками окремих земних обширів.

Егрегори ми розуміємо в їх езотеричному тлумаченні, але з деякими уточненнями. Найбільш повно охарактеризував егрегори Д. Андрєєв у книзі “Роза миру”, де відзначив, що “егрегори – це не речовинні утворення, що виникають із деяких психічних виділень людства над великими колективами: племенами, державами, деякими партіями і релігійними спільнотами. Вони позбавлені монад,

але мають тимчасово сконцентрований вольовий заряд і еквівалент свідомості” [1, с. 274]. Тобто егрегор, за Д. Андрєєвим, – це своєрідна колективна форма думки, яка не має постійного енергетичного наповнення. Наше визначення більш конкретне: просторовий егрегор – це складна взаємозалежна системна сукупність психічних (ментальних) випромінювань людини й енергетика територій, де людина постійно мешкає. Більш реальні поняття, такі як територія, регіон, область, район, геополітична точка тощо, мають багато системних ознак, що ускладнює їх диференціацію.

Ми вже неодноразово наводили визначення поняття “регіон” [3 – 5], тому зараз лише підкреслимо, що регіон, якщо аналізувати всі вітчизняні дефініції, має бути територією з невизначеною площею, теоретично й практично площею якогось сільського району (в адміністративно-територіальному значенні) чи площею всієї держави або сукупності держав, що з погляду елементарної логіки є нісенітницею. Коректним нам видається переклад з індоевропейських мов слова “регіон” як “сфери”, де відразу виявляються змістові ознаки, що збігаються. У багатьох виданнях “сфера” визначається як “область дії, межі поширення чого-небудь (наприклад, сфери впливу)” [8, с. 1306; 9, с. 444].

Досить повно існуючі поняття регіону представлені в колективній праці з електоральної географії науковців ХарПІ НАДУ при Президентові України “Регіоналізація і вибори як засоби удосконалення владних відносин в Україні: теорія і практика” [7]. На жаль, про геополітику й електоральну географію її автори не пишуть, що значно погіршує в цілому позитивне враження від цієї книги. Вони навіть не згадують ані геополітичного підходу до поняття “регіон”, ані закріпленого у західній науковій думці тлумачення цього терміну. На нашу думку, автори не зовсім вірно дають визначення терміна “таксономія”, підганяючи його під понятійний апарат політології і/або права, вимудруючи перли на кшталт “таксономічні підстави – це юридична незалежність та самостійна владна суб’єктність, які б надали можливість областям, що існують, отримати статус регіону” [Там же, с. 21] Або: “Головне в регіоналізмі – наявність таксономічних ознак, що регулюють відносини між регіонами та центром” [Там же, с. 24], що вже є повною нісенітницею.

“Регіоналізм” у західній науковій думці трактується як “місцевий патріотизм”, що вже є категорією суто геополітичною ((регіональна свідомість) – світоглядний корелят концепції, яка розвиває почуття самоідентичності в межах регіону). Якщо розтлумачити останню фразу В. Лісничого, вийде щось на кшталт: “Головне у місцевій самосвідомості – строга класифікація та систематизація географічних ознак, що регулюють відносини між регіонами та центром”. Щодо таксономії, то вона, на великий рахунок, взагалі не має нічого спільного ані з законодавством (бо там систематизацією законів за окремими областями права, в тому числі, з питань державного будівництва, займається кодифікація законодавства), ані з політологією з її “владною суб’єктністю”, яку вже точно систематизувати за допомогою біологічного або географічного наукового інструментарію неможливо. За визначенням тлумачного словника С.І. Ожегова і Н.Ю. Шведової, “таксономія – це наука про класифікацію складних об’єктів дійсності (живої природи, побудови Землі,

етнічних спільнот, мови та ін.)” [6], а у тлумачному словникові Л.П. Крисіна говориться, що “таксономія: теорія класифікації й систематизації складно організованих областей дійсності, що мають, як правило, ієрархічну побудову. Таксономія живих організмів. Лінгвістична таксономія. Таксономічний – такий, що відноситься до таксономії” [2]. Отже, коли у Радянському енциклопедичному словнику геополітична категорія “регіон” розглядається як територія (акваторія), часто дуже значна за своїми розмірами, така, що не обов’язково є таксономічною одиницею, то це означає, що регіон у таксономічній системі повинен розглядатися не як категорія державного будівництва або політології, а як поняття суто географічне, а отже, і геополітичне.

Найповніше у світовій науці визначення поняття “регіон” дає Британська енциклопедія: “Регіон – у суспільних науках – утворююча єдине ціле галузь, яка гомогенна або різноманітна у відповідних критеріях (гомогенний – однорідний за своїм складом або за походженням). Ця інтелектуальна конструкція побудована шляхом відбору головних суттєвих характеристик й ігнорування інших, несуттєвих. Регіон відрізняється від території (простору), яка є більш широким поняттям і визначає частину поверхні Землі. Межі території (простору) – довільні, встановлені для зручності. Регіональні межі локалізовані гомогенністю й зв’язністю своїх елементів. Регіони можуть бути опорними, як такі, що розмежовують організаційну активність навколо визначеного центрального місця. <...> *Найбільш загальні характеристики регіональної гомогенності – етнічні, культурні, лінгвістичні, кліматичні або топографічні, промислові чи урбаністичні, такі, що характеризуються економічною спеціалізацією, адміністративні об’єднання та міжнародні політичні території* (виділено нами – Є.К.). Концепція регіонів у наступний час широко використовується під час аналізу, планування, управління й у міжнародних громадських програмах. Регіоналізм чи регіональна свідомість – це ідеологічний корелят концепції, яка розвиває почуття самоідентичності в межах регіону, дуже важливий при багатьох історичних, політичних й соціологічних дослідженнях” [10].

Підсумовуючи вищесказане, підкреслимо, що методологічно найбільш близьким до нашої точки зору є визначення регіону як сфери, де сфера є замкнена поверхня, усі точки якої однаково віддалені від однієї точки (центру сфери) [8, с. 1306], що за змістом відповідає законам сакральної геометрії з її геополітичним алгоритмом або парадигмою $1 : 2 : 3 : 7 > 6$ млрд, де 6 млрд є орієнтовна кількість об’єктів геополітики – мешканців Землі в 2003 р.

Ми вважаємо, що сучасний науковий інструментарій географічних наук, об’єднаних на основі географічного детермінізму, що означає взаємозалежність між суспільством і географічним середовищем (аналіз географічної сітки (сукупність меридіанів і паралелей на теоретично розрахованій поверхні земного еліпсоїду, кулі чи на глобусі), ландшафтної оболонки (сфера взаємопроникнення (енергетичного, в тому числі) й взаємодії літосфери, атмосфери, гідросфери й біосфери, що має складну просторову диференціацію) земних просторів, дослідження географічної патології (галузь медицини та біології, що вивчає особливості різних захворювань, пов’язаних із місцевими природними умовами, а

стосовно людини – й зі способом життя населення, соціальними факторами, які превалюють на тих чи інших територіях) та ін.), разом із діалектичним використанням тріадної методології і алгоритму $1 : 2 : 3 : 7 > 6$ млрд, дає можливість просунути вперед дослідження в галузі геополітики й регіоналістики як її складової, забезпечивши надійні гарантії пошуку системних ознак взаємопроникнення Абсолюту в людські геополітичні справи. Таксономічне визначення географічних територій в поєднанні з характеристикою просторових егрегорів, на нашу думку, теж сприятиме пошуку об’єктивної істини, яка, як відомо, є недосяжною.

Література:

1. Андреев Д. Роза мира: Метафилософия истории. – М.: Руссико, 1991. – 288 с.
2. Большая энциклопедия Кирилла и Мефодия: Современная универсальная российская энциклопедия // Электронная версия, 8 CD-ROM, 2002.
3. Кисельов Є.Л. Геополітичне районування територіального простору України // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць. – Х.: Вид-во ХарПІ УАДУ “Магістр”, 2003. – № 2: У 2-х ч. – Ч. 1. – С. 181 – 186.
4. Кисельов Є. Методологічне обґрунтування регіонального поділу України за геополітичними ознаками // Вісник УАДУ. – 2000. – № 4. – С. 17 – 22.
5. Кисельов Є. Методологія геополітики: Моногр. – Х.: Вид-во ХарПІ УАДУ “Магістр”, 2002. – 136 с.
6. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. – М.: Рус. яз., 1988. – 750 с.
7. Регіоналізація і вибори як засоби удосконалення владних відносин в Україні: теорія і практика: Моногр. / В.В. Лісничій, В.О. Грищенко, О.В. Радченко та ін. – Х.: Вид-во ХарПІ УАДУ “Магістр”, 2003. – 580 с.
8. Советский энциклопедический словарь. – М.: Советская энциклопедия, 1990. – 1632 с.
9. Философский энциклопедический словарь. – М.: ИНФРА-М, 1997. – 576 с.
10. Encyclop?dia Britannica 2003: Deluxe Edition: The Complete Library for All Ages // Електронна версія, 4 CD-ROM.

С.М. КЛИМОВА

НАБЛИЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТИВ

Удосконалення системи державного фінансового контролю є складовою діяльністю в Україні Європейської Комісії, котра особливу увагу приділяє розвитку фінансового сектора. Посол Європейського Союзу вважає, що система державного фінансового контролю, побудована на засадах повного виконання міжнародних та європейських стандартів аудиту, може суттєво сприяти більш ефективному використанню грошей платників податків завдяки усуненню діяльності,

фінансованої з державного бюджету, котра не приносить достатньо відчутної користі [3, с. 6].

З цим важко не погодитись, оскільки створена сьогодні система державних органів не здійснює ефективного, повного та дієвого державного фінансового контролю, що являє собою відповідну функцію державного управління і відіграє важливу роль в управлінському процесі.

Для того щоб органи державного фінансового контролю були здатні здійснювати комплексне визначення реального стану фінансової системи в Україні та ефективно впливати на управління фінансами, потрібно, перш за все, внести зміни до чинного законодавства, що визначає правовий статус та повноваження Рахункової палати України.

Нині чинні законодавчі положення не дозволяють Рахунковій палаті повною мірою реалізувати контрольні функції щодо виконання Державного бюджету України як цілісного процесу, оскільки залишають поза контролем дохідну частину бюджету, що є невід'ємною складовою бюджетного процесу. Виправити це становище необхідно шляхом внесення змін до Конституції України з подальшим доопрацюванням чинного законодавства. При цьому не слід зневажати міжнародними стандартами.

З метою визначення єдиних загальних принципів, які могли б бути прийнятними для всіх держав незалежно від державного устрою та форми правління, не порушуючи традицій здійснення контролю, які склалися в окремих державах протягом сторіч, у жовтні 1977 р. було прийнято Лімську декларацію [4]. Цей документ визначив основні принципи здійснення незалежного фінансового контролю. Принципи мають загальний характер і можуть бути прийнятими в будь-якій демократичній, правовій державі, оскільки не є політичні за характером і мають на меті визначити гарантії забезпечення ефективності фінансового контролю. Основними принципами є незалежність вищих контрольних установ; незалежність їхніх членів та службових осіб; фінансова незалежність даних установ; обов'язковість виконання актів реагування вищої контрольної установи; контроль усього процесу управління фінансами; звітність контрольної установи та ін.

Величезне значення відіграла Лімська декларація про керівні принципи фінансового контролю в Європейському Союзі (ЄС), де її визнано мірилом ефективності фінансового контролю. Сьогодні органи вищого фінансового контролю в Європі підвищують інтерес серед політиків та електорату щодо порядку та адекватності використання державних фондів. Узагальнити досвід роботи вищих органів фінансового контролю нелегко, але основним вважаємо таке:

– хоча умови для державного фінансового контролю та підзвітності відрізняються в країнах – членах ЄС, усі вищі органи фінансового контролю мають загальну мету, спрямовану на те, щоб допомогти збереженню державних фондів та надати незалежний погляд на витрати коштів урядом;

– хоча умови відрізняються в кожній країні залежно від специфічних обставин та, можливо, не можуть бути легко пристосовані до країн з дуже різними адміністративними структурами, чітко зрозуміло, що вищі органи фінансового контролю можуть скористатися досвідом одне одного, співпрацювати та робити

порівняльний аналіз;

– навіть добре налагоджені системи державного фінансового контролю та підзвітності вже адаптувались або зараз адаптуються до розвитку системи державного управління у своїх країнах;

– незважаючи на різні позиції конституційної та адміністративної природи, усі вищі органи фінансового контролю мають засоби, якими забезпечується їхня самостійність, здатність приймати рішення щодо власних програм роботи та зберігати своє право вільно звітувати [5].

Закон України “Про Рахункову палату” більшою мірою відповідає принципам, викладеним у Лімській декларації, хоча деякі положення Декларації не відображено в Законі, а деякі статті Закону прямо суперечать їм. Неодноразово на це зверталась увага парламенту, але поки що Рахунковій палаті не надано необхідних повноважень для здійснення фактичного контролю у сфері управління державними ресурсами як цього вимагає Лімська декларація про керівні принципи державного фінансового контролю, і поки що Рахункова палата у своїй діяльності керується чинним Законом [2], який закріплює її статус з урахуванням положень Конституції України [1].

Отже, низка положень Лімської декларації не знайшла відображення в національному законодавстві. Зокрема, існує необхідність:

- 1) конституційного закріплення гарантії незалежності Рахункової палати України;
- 2) визначення сфери її повноважень та підконтрольних об'єктів;
- 3) реагування парламенту, інших державних структур та правоохоронних органів на матеріали перевірок Рахункової палати України;
- 4) удосконалення експертної та консультативної діяльності Рахункової палати;
- 5) законодавчого закріплення кваліфікаційних та інших вимог, що висуваються до службовців вищих органів фінансового контролю;
- 6) міжнародного обміну досвідом;
- 7) прийняття концепції державного фінансового контролю в Україні відповідно до принципу розподілу органів контролю стосовно системи зовнішнього та внутрішнього контролю.

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 Рахункову палату” // ВВР України. – 1998. – № 24. – Ст. 137.
3. Виступ Посла Європейського Союзу, Голови Представництва Європейської Комісії в Україні Норбера Жустена // Аудит державних фінансів. Роль та значення фінансового контролю в удосконаленні системи управління системи управління державними фінансами: функції парламенту, внутрішнього та зовнішнього аудиту: Матеріали міжнар. конф. – К., 2003. – 94 с.
4. Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts / INTOSAI. General Secretariat. – Vienna, Austria, 1991.
5. State Audit in the European Union // National Audit Office. – L., 1996. – 259 p.

В.В. КОСТИЛЕВ

ЗАКОННІСТЬ У РЕГІОНАЛЬНОМУ УПРАВЛІННІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Одним із показників демократичної, правової держави є дотримання всіма суб'єктами управління законності, тобто режиму, коли держава і фізичні особи діють у межах чинного законодавства, керуючись принципом верховенства права. Згідно з Конституцією України "права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави", яка "...відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави" [1, ст. 3].

Пріоритет права в діяльності суб'єктів управління є однією з вимог до вступу України в Європейській Союз, країни-учасниці якого мають давні традиції забезпечення законності. Такі міжнародно визнані документи Організації Об'єднаних Націй, як Загальна декларація прав людини (1948), Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (1966) та ін., реально виконуються і, по суті, покладені в основу здійснення публічної влади в цих державах.

Законність управління, зокрема на регіональному рівні, слід розуміти як відповідність рішень уповноважених органів державної влади та їх посадових осіб до чинного законодавства; прийняття цих рішень згідно з визначеною в нормативно-правових актах процедурою (порядком), у зазначений термін та в межах їх компетенції. При цьому вимоги законності повинні розповсюджуватися, з одного боку, на об'єкти управління, які безпосередньо реалізують свої права, а з іншого – на відповідні органи державного управління, які виконують функції правотворчості та правозастосування в ході управлінської діяльності.

Законність повинна бути принципом, методом і режимом діяльності [6; 5 с. 241 – 243] регіональних органів державного управління й виконавчої влади, які, по суті, забезпечують права та свободи людини саме в результаті виконання законів у різноманітних сферах суспільного життя. Не випадково одними з основних принципів діяльності місцевих державних адміністрацій є верховенство права, законність, пріоритет прав людини [2 ст. 3], для реалізації яких цей орган має повноваження із забезпечення законності та правопорядку, прав і свобод громадян [Там же, ст. 25]. У перспективі на місцеві державні адміністрації буде покладено обов'язок здійснювати загальний нагляд за дотриманням Конституції, інших актів законодавства України [3].

Законність як метод державного управління передбачає, що власні функції держава повинна здійснювати саме правовими засобами. "При цьому держава не тільки формально закріплює правові норми, але і забезпечує їх реалізацію та захист..." [7, с. 457].

Слід зазначити, що сучасний стан законності в управлінні регіональним розвитком далекий від досконалості. Досвід роботи, наприклад, відповідних ланок спеціалізованих органів контролю міжгалузєвої компетенції (державних інспекцій та ін.) свідчить про значні порушення з боку їх посадових осіб під час застосування

адміністративно-примусових заходів відносно підконтрольних об'єктів та у внутрішньоорганізаційній роботі. Це зумовлено низкою причин як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. До перших, зокрема, належать нормативна неврегульованість окремих управлінських відносин, відсутність ефективних важелів впливу на винних посадових осіб органів публічної влади. До других – небажання значної кількості державних службовців свідомо й сумлінно ставитися до виконання власних обов'язків, порушення закону у зв'язку з доцільністю тощо.

Зрозуміло, що складно підтримувати законність там, де суспільні відносини взагалі законами не врегульовано. Це стосується, наприклад, запобігання правопорушенням та їхнього припинення відповідними органами виконавчої влади, які в межах здійснення адміністративно-примусових повноважень також правомочні самостійно притягати фізичних та юридичних осіб до адміністративної відповідальності. Якщо порядок накладення адміністративних стягнень певним чином визначено в Кодексі України про адміністративні правопорушення, то такі заходи, як огляд, наприклад, санітарного стану підприємства, або контрольна перевірка, адміністративне затримання, введення карантину, тимчасове відсторонення від роботи інфекційних хворих, припинення експлуатації виробничих дільниць, цехів і т. ін., зараз не закріплено в законодавстві. Порядок їх проведення, як правило, міститься в нормах постанов Уряду України, а частіше – наказів керівників відповідних центральних органів виконавчої влади. У той же час здійснення саме цих процедур передуює таким юридичним наслідкам як, наприклад, видача суб'єктові підприємництва дозволу на певний вид діяльності, адміністративне затримання особи або взагалі притягнення її до адміністративної відповідальності. Крім того, в ході їх застосування відповідні правоохоронні органи отримують відомості, які можуть свідчити про причетність особи до вчинення проступку.

Отже, важливим є не тільки декларування законності а й реальне її забезпечення за допомогою системи гарантій (економічних, політичних, соціальних, ідеологічних, юридичних, за допомогою яких цей режим дійсно існує і втілюється в життя.

Тому не випадково одними із завдань, які поставлені Урядом України [4] і впливають з послання Президента України до Верховної Ради України "Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 – 2011 роки", є вдосконалення нормативно-правової бази з питань діяльності органів виконавчої влади з метою врегулювання на законодавчому рівні процедури розгляду позасудового захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб. Як механізм реалізації цих заходів передбачається підготовка та прийняття низки законів України, як, зокрема: "Адміністративно-процесуальний кодекс України", "Адміністративно-процедурний кодекс України", "Про Кабінет Міністрів України", "Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади", "Про управлінські послуги", "Про державний контроль у сфері діяльності органів виконавчої влади" та ін., що повністю відповідає положенням Концепції адміністративної реформи в Україні та вимогам законності в управлінні.

Якнайшвидше прийняття зазначених нормативних актів (а по суті – дієво юридичне гарантування законності в управлінні) сприятиме належній реалізації та забезпеченню прав і свобод людини в Україні, наблизить вступ держави до

Європейського співтовариства.

Література:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // Голос України. – 1999. – № 84 (2086). – (12 трав.)
3. Указ Президента України “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” від 22 липня 1998 р. № 810/98 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 21. – Ст. 943.
4. Постанова Кабінету Міністрів України “Про виконання завдань, що випливають з послань Президента України до Верховної Ради України “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 – 2011 роки” та “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 році”” від 17 вересня 2002 р. № 1394 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 38.
5. Адміністративне право України: Учеб. для студентів высш. учеб. заведений юрид. спец. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.Н. Гарашук и др.; Под ред. проф. Ю.П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Х.: Право, 2003. – 576 с.
6. Державне управління і менеджмент: Навч. посіб. у табл. і схемах / Г.С. Одинцова, Г.І. Мостовий, О.Ю. Амосов та ін.; За заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г.С. Одинцової. – Х.: ХарРІ УАДУ, 2002. – 492 с.
7. Теория государства и права: Учеб. для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: НОРМА-ИНФРА, 2000. – 616 с.

С.В. КРАСНОПЬОРОВА

РОЛЬ І МІСЦЕ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЗАЙНЯТОСТІ УКРАЇНИ ЗА УМОВ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Вихід України на європейський рівень безпосередньо пов'язано з адміністративними ресурсами, у тому числі у сфері державної служби зайнятості. Саме тому спробуємо визначити роль і місце державної служби зайнятості та її персоналу в соціально-економічній системі України.

Оцінка отриманих протягом дослідження проблеми даних, їх порівняння з аналогічними результатами вітчизняних і зарубіжних праць обґрунтували доцільність віднесення цієї організації не до структури державної служби, а до соціальної сфери і, відповідно, соціального менеджменту, який розуміється як управління системою соціальної роботи, що спрямоване на реалізацію її завдань та пошук оптимальних шляхів їх вирішення [2]. До того ж, згідно зі ст. 18 Закону України “Про зайнятість населення” обов'язком державної служби зайнятості є надання безоплатних послуг, пов'язаних із забезпеченням зайнятості населення, професійної орієнтації, підготовки та перепідготовки, працевлаштування та

соціальної підтримки громадян, що тимчасово не працюють [1], тобто соціальних послуг. У зв'язку з цим, доцільним було б віднести фахівців цієї структури до соціальних працівників, а не до державних службовців. Бо фахівець із соціальної роботи – це і є особа, яка має спеціальну освіту і здійснює соціальну роботу з різними категоріями громадян або відповідними соціальними групами на професійних засадах, у тому числі щодо реальної демонстрації активних заходів на ринку праці, покращання якості та стабільності послуг населенню у сфері зайнятості.

Що стосується державних службовців, то, як свідчить світовий та вітчизняний досвід державного управління, їхня діяльність пов'язана, насамперед, із процесом прийняття управлінських рішень, функціонування і дієздатність яких має забезпечуватись професійно підготовленими управлінськими кадрами і солідною науковою базою.

Отже, фактично розвиток державної служби зайнятості України в контексті адміністративної реформи та європейської інтеграції передбачає вирішення найближчим часом цілого комплексу першочергових завдань, до яких, на нашу думку, слід віднести: а) організаційну культуру державної служби зайнятості; б) реалізацію норм культури ділового спілкування, основними компонентами якої повинні виступати здатність працівників органів державного управління та місцевого самоврядування ефективно впроваджувати державну політику зайнятості.

Як показує суспільно-історична практика, у трансформаційні періоди суспільного розвитку роль суб'єктивного, особистісного чинника в організації соціального менеджменту значно зростає. Тому питання підготовки кадрів, спроможних здійснювати реформи на вітчизняному ринку праці, а також працювати в нових умовах, є надзвичайно важливими. Тобто час вимагає того, щоб працівники державної служби зайнятості спроможні були реагувати на запити суспільства і шукати шляхів їхнього задоволення, а також могли своєчасно виявляти недоліки в наданні послуг і ліквідувати їх, виявляти особливу турботу щодо незахищених членів суспільства.

Це означає, що на сьогодні актуальною є проблема добору, підготовки та підвищення кваліфікації кадрів, пов'язана, у свою чергу, з проблемою браку знань і практичного досвіду з соціальної роботи в цій галузі. Усе це, з нашої точки зору, вимагає впровадження такої програми навчання для працівників сфери зайнятості, яка була б спрямована на викладання, насамперед, менеджменту (управління персоналом та лідерство в системі державної служби зайнятості та соціального захисту) на основі таких дисциплін, як ринкова економіка та особливості її формування в Україні; соціальна політика та соціальне законодавство; соціальний моніторинг; інформаційні технології; стратегія та соціальний маркетинг. Відтак, програма навчання повинна бути спрямована на підвищення загальноосвітнього та професійно-кваліфікаційного рівня, надання комплексу нових знань та навичок менеджерам сфери зайнятості в умовах реформування соціальної галузі, переосмислення орієнтирів у формуванні соціально-економічної політики.

Щодо кадрового потенціалу, то тут слід відзначити перші позитивні кроки, зроблені освітньою системою в цьому напрямку. Наприклад, у багатьох навчальних закладах України однією з кваліфікаційних спеціальностей на сьогодні визначено –

“соціальний працівник”. Але працевлаштування випускників з таким дипломом на теперішній час утруднено. Тому було б доцільним підготувати фахівців із соціальної роботи (можливо, також зі спеціальності “Управління трудовими ресурсами”) здійснювати за цільовим замовленням таких структур, як, наприклад, державна служба зайнятості. Це вирішило б подвійну проблему – працевлаштування молодих спеціалістів та підвищення кваліфікаційного рівня кадрів державної служби зайнятості, забезпечення професіоналізму цих працівників і сумлінного виконання ними посадових обов’язків.

Таким чином, сучасні тенденції державотворення вимагають не тільки модернізації Державної служби зайнятості України, але й узагалі перегляду положення Державної служби зайнятості в системі соціально-економічних відносин країни.

До того ж відомо, що гарантом розвитку суспільства й економіки виступає висока якість продукції та послуг, здатних задовольнити суспільні потреби, у тому числі у сфері зайнятості. А відтак, діяльність державної служби зайнятості має бути спрямована, передусім, на формування професійного кадрового складу, здатного створювати умови для надання високоякісних, відповідних європейським стандартам послуг щодо підвищення конкурентоспроможності громадян на ринку праці.

Література:

1. Закон України “Про зайнятість населення” // www.rada.kiev.ua
2. Закон України “Про соціальну роботу з дітьми та молоддю” // ВВР України. – 2001. – № 42.

Я.М. КРИВЕНКО

КОНСТИТУЦІЙНЕ ВИЗНАЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Місцеве самоврядування як засада конституційного ладу України виступає одним із найважливіших принципів організації та функціонування публічної влади в суспільстві та державі. Сьогодні цей принцип розглядається як необхідний атрибут будь-якого демократичного ладу; зокрема, в ст. 2 Європейської хартії місцевого самоврядування (далі – Хартія) він “повинен бути визнаний у законодавстві країни і, за можливістю, в конституції країни”.

З прийняттям Конституції України 1996 р. місцеве самоврядування отримало конституційний статус, стало однією із засад конституційного ладу України. У Конституції, цілком відповідно до вимог Хартії, поруч з такими фундаментальними принципами, як народовладдя, суверенітет і незалежність України, поділ державної влади тощо, окремою статтею зафіксовано принципи визнання та гарантованості місцевого самоврядування [1, ст. 7].

Конституційний лад характеризується безумовним дотриманням прав і свобод людини і громадянина, він притаманний конституційній державі, яка обмежена народним суверенітетом і діє відповідно до конституції. Місцеве самоврядування як місцева влада – публічна влада територіальної громади – є складовою частиною конституційного ладу і також характеризується, насамперед, дотриманням прав і свобод людини і громадянина, а органи і посадові особи місцевого самоврядування мають діяти відповідно до конституції та законів держави.

Місцеве самоврядування як форма народовладдя отримало закріплення в ст. 5 Конституції України, згідно з якою народ “здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування”. З цього конституційного положення прямо випливає, що місцеве самоврядування посідає окреме місце в політичній системі, його слід розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади. Таке становище місцевого самоврядування в політичній системі дозволяє характеризувати його як самостійну форму публічної влади – публічну владу територіальної громади [1].

Самостійність місцевого самоврядування гарантується Основним Законом нашої держави, ст. 145 якого передбачає, що права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку, а ст. 142 визначає матеріальні та фінансові гарантії місцевого самоврядування.

Таким чином, місцеве самоврядування являє собою специфічне соціальне явище, яке тісно пов’язане з державою, державною владою, але відмінне за низкою ознак. По-перше, місцеве самоврядування – це особлива форма публічної влади, яка має принципово інший характер, ніж влада державна. По-друге, місцеве самоврядування має особливий об’єкт управління, сфера його компетенції, порівняно з державною владою, суттєво обмежена. По-третє, місцеве самоврядування – це публічна влада територіальної громади, тобто жителів села чи добровільного об’єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста, вона має локально-просторовий характер, здійснюється в інтересах територіальної громади і функціонує лише в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць, у той час як державна влада – це влада всього народу, вона поширюється на всю державну територію. По-четверте, Конституція України визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади; місцеве самоврядування і державна влада мають єдине джерело – народ [1]. По-п’яте, органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади (ст. 143 Конституції України) і стан їх реалізації контролюється відповідними органами виконавчої влади. По-шосте, громади – жителів села чи добровільного об’єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – правомочні самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи.

Потрібно сказати, що місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи

добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища чи міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Конституційне нормативне визначення місцевого самоврядування дещо відрізняється від того, що сформульовано в Хартії. Насамперед, слід підкреслити, що, на відміну від Хартії, Конституція України на перше місце висуває не органи місцевого самоврядування, а територіальну громаду – первинний суб'єкт місцевого самоврядування. Це свідчить, що Конституція регулює питання місцевого самоврядування, виходячи, в основному, з концептуальних положень громадської доктрини місцевого самоврядування, що й зумовлює певну специфіку конституційної концепції. Така специфіка полягає в тому, що Конституція України визнає право самостійно вирішувати питання місцевого значення лише за первинними територіальними громадами – жителями “природних” адміністративно-територіальних одиниць, тобто поселень або населених пунктів (сіл, кількох сіл, селищ і міст).

Право територіальної громади на місцеве самоврядування забезпечується правом кожного громадянина України брати участь у місцевому самоврядуванні. Згідно зі ст. 3 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” громадяни реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. При цьому заборонено будь-які обмеження цього права за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, мовними чи ін. [2].

Конституція України гарантує громадянам України право обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування, брати участь у місцевих референдумах, право рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування, право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Окремо слід підкреслити, що визначення місцевого самоврядування, котрі містяться в Хартії, Конституції України та Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”, передбачають органічну єдність самостійності й відповідальності при вирішенні всіх питань місцевого значення, які віднесено до сфери компетенції місцевого самоврядування. При цьому під “самостійністю” слід розуміти не лише право територіальної громади безпосередньо або через органи місцевого самоврядування без втручання будь-яких інших владних структур вирішувати питання місцевого значення, але й необхідність вирішення їх відповідно до Конституції та законів України.

Вступивши до Ради Європи, Україна взяла на себе зобов'язання розвивати місцеву демократію. У плані моніторингу нашу державу неодноразово відвідували керівники та доповідачі КМРВС по Україні. Під час останніх візитів відзначено таке:

– дефіцит законодавства щодо місцевого самоврядування, особливо в частині чіткого розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та

органами місцевого самоврядування, невизначеності правових фінансово-економічних основ місцевого самоврядування тощо;

– брак “політичної волі” щодо здійснення адміністративної реформи на місцевому та регіональному рівнях на засадах децентралізації державного управління, деконцентрації владних повноважень, субсидіарності, консолідації ресурсного забезпечення і стратегічного планування розвитку територіальних громад;

– невиконання і неімплементованість у повному обсязі в національне законодавство положень Хартії, необізнаність з її змістом представників місцевого самоврядування, державних службовців, населення [3].

Можна говорити, що місцеве самоврядування в Україні ще знаходиться на шляху становлення, у пошуках ефективної національної моделі. Свідченням цього є приєднання України до Хартії як доказ намірів дотримання європейських принципів управління. Та все ж українська модель місцевого самоврядування є настільки недосконалою, що, за висновками українського експерта В. Прошка [1], наше законодавче поле відповідає лише третині пунктів Хартії, у тому числі лише третині обов'язкових до виконання державами – членами Ради Європи. Величезним недоліком розвитку самоврядування є й те, що в Україні місцеве самоврядування існує у вигляді правових декларацій. Це стосується ставлення як до міжнародних, так і до національних документів.

Література:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30.
2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” // ВВР України. – 1997. – № 24.
3. Самостійність місцевих рад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів ЄХМС: Матеріали міжнар. конф., м. Київ, 11-12 червня 2002 р. / Упоряд.: В. Кравченко, М. Пухтинський. – К.: Логос, 2002.

О.І. КРЮКОВ

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКОЇ УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТИ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА

Процеси посттоталітарної трансформації політичних режимів на просторі колишнього СРСР неминуче сполучаються з важливими змінами у складі та способах функціонування правлячих політичних еліт. У сучасних умовах ефективність і напрямки змін, що відбуваються, значною мірою залежать від стану і поведінки політичної еліти, тобто тієї соціальної групи яка безпосередньо бере участь у прийнятті рішень, пов'язаних з використанням державної влади. На

сьогоднішній момент перехід українського суспільства до нового сталого політичного і соціально-економічного стану ще далеко не завершено. Триває трансформація політичної еліти; зокрема, можна відзначити зміну соціального статусу елітних груп, ускладнення структури, розвиток взаємодії політичної еліти з іншими учасниками політичного процесу. Слово “еліта” навряд чи може бути зараховане до розряду нейтрально-описових термінів суспільствознавства доби посткомунізму. За своїм значенням воно, безумовно, належить до оцінних понять. Крім того, слово “еліта” має характер соціального міфу і тому вимагає вкрай обережного поводження. А ця небезпека сьогодні дуже реальна. Еліту описують як середовище, що постачає на театр суспільного життя вождів та керівників. Про еліту говорять як про виразницю національних інтересів, визнають у ній осереддя компетентності в усіх сферах діяльності тощо. І разом з тим мало хто звертає увагу на той очевидний факт, що “елітарність” – це не так якість, як ідеологічний антураж, бажане оформлення тієї групи можновладців, яка в посткомуністичних умовах не проти того, щоб удавати еліту.

Елітою називають обранців, кращих. Введення слова “еліта” в масову свідомість (у контексті життєвої ідеології) можна вважати дуже вдалою ідеологічною пасткою. Не хто інший як сама еліта є джерелом пропаганди своєї “елітарності”: чи йдеться про політичний чи науковий істеблішмент, чи про володарів дум на ниві художньої творчості та засобів масової інформації – проблема елітарності фактично становить собою високу та позитивну самооцінку і позитивну самоназву групи осіб, що живуть безпосередньо близько від вогнища влади і беруть (або бажають узяти) участь у керівництві суспільством, у напрацюванні його ідеологічних і політичних стратегій.

Проблема формування еліти – для держави завдання першорядне, особливо для посткомуністичних держав, де будівництво суспільної споруди тільки-но розпочинається і від поведінки “верхів” багато що залежить.

Посткомуністичне суспільство потребує кваліфікованої еліти, здатної насичувати владні структури, забезпечувати розв’язання стратегічних завдань національного розвитку. Є достатньо підстав, щоб розуміти політичну еліту насамперед як політичний провід, верству керманічів. Адже семантичне ядро поняття еліта – це влада як така [1].

Щоб зрозуміти справжній характер теперішнього політичного режиму в Україні, слід розглянути передусім феномен так званої “партії влади” – неформальної, себто публічно не оформленої, проте досить впливової суспільної сили з певними політичними й економічними інтересами та могутніми засобами їхнього захисту. Ще на самому початку української незалежності політологи досить точно визначили “партію влади” як політичний блок, що складається з прагматично зорієнтованих і деідеологізованих вищих кіл старої комуністичної номенклатури, представників державного апарату та засобів масової інформації, керівників традиційних секторів промисловості та сільського господарства.

Від серпня 1991 р., коли Україну було проголошено незалежною, ця “партія” контролює більшість місць у парламенті, її представники й нині посідають ключові позиції в Кабінеті Міністрів, домінують в органах місцевої влади в більшості регіонів,

мають у своєму розпорядженні радіо, телебачення, значну частину загальноукраїнських і цілкомовіть більшість локальних газет. Фактично, за своїм складом, це партія старої комуністичної номенклатури, себто “внутрішня партія”, як її влучно означив Дж. ‘Орвелл у романі “1984”. Після путчу (серпень 1991 р.) “внутрішня партія” досить легко пішла на розпуск партії “зовнішньої”, себто багатомільйонної та загальною декоративної партії “робітників, селян і всього Радянського народу”. Сталося це головним чином тому, що протягом років “Перебудови” фактично завершився тривалий процес деідеологізації “внутрішньої партії”, її розшарування на ортодоксів і прагматиків, для яких “масова” комуністична партія перестала бути потрібною, себто функціональною, і якої вони за першої ж щасливої нагоди позбулися, як, до речі, й неефективної вже (для збереження влади) марксистсько-ленінської ідеології. Позбувшись усього зайвого, “внутрішня партія” істотно підвищила свою соціальну маневровість та здатність адаптуватись до нових політичних умов.

Колишня українська комуністична номенклатура “обрала” демократію і багатопартійність лише як своєрідний доважок до своєї власної суверенності, бо, поперше, на шляху суверенізації мусила подолати опір консервативних, проімперських кланів у власному середовищі, а для нього потребувала союзника в особі носіїв національної ідеї. По-друге, на шляху тієї ж таки суверенізації вона мусила здобути підтримку чи бодай розуміння ліберально-демократичного Заходу, а отже, й прийняти (“обрати”), бодай на словах, тамтешні ліберально-демократичні правила гри. Усе це “партія влади” й зробила – запозичила восени 1991 р. ледь не всі гасла націонал-демократів, зберігши однак при тому звичну корпоративність [2].

У будь-якій демократичній державі є політична еліта (її завжди складають керівний прошарок або жерівна еліта – організована меншість і опозиційна контреліта, що домагається влади) і маси. Для демократичного суспільства чи не найголовнішою проблемою є формування найбільш результативної, корисної для мас і тією чи іншою мірою підконтрольної їм керівної еліти. Це досягається пошуками та запровадженням таких демократичних інститутів, що забезпечують широке соціальне представництво керівного прошарку, його вчасне якісне оновлення, запобігання його олігархізації та, разом з тим, відчуження від мас і перетворення на замкнену панівну привілейовану касту.

Адже зрозуміло, що суспільство спроможне забезпечувати широке соціальне представництво в керівній еліті (водночас, і контреліті), тобто репрезентувати різні соціальні верстви, їхні інтереси і сподівання лише за умови розвинутої соціальної стратифікації. В ідеалі провідне місце в цій еліті має посідати численний так званий “середній клас” (чи “середні верстви”), наявність якого і є, як показує досвід розвинутих країн, найголовнішим чинником еволюційного соціально-економічного розвитку та політичної стабільності в суспільстві.

Характеризуючи сучасний стан формування української політичної еліти, слід звернути увагу на деякі його особливості та тенденції. Починаючи з середини 1980-х рр., це, перш за все, такі наростаючі тенденції:

1) від плюралізму до монолітності. На даному етапі сучасний плюралізм усе більше зживає себе, без консолідованої ідеї суспільство нового системного стану не

досягне, а це, у свою чергу, вимагатиме відтворення монолітності еліт і встановлення монополії на владу вузької правлячої групи, інакше кажучи, йде процес формування олігархій, втягнення у сферу політичних інтересів фінансової та підприємницької еліти.

Проте взаємовідносини держави з бізнесом (у формі патронажу) на різних етапах транзиту змінювались, поступово звужувалась зона привілейованих стосунків у діловій сфері. Так, наприклад, об'єктом "раннього" патронажу була спільність українського та російського бізнесу, яка тільки-но народжувалась, політико-фінансові групи (олігархії). Згодом така тенденція може привести до утворення "малої олігархії", яка включатиме дві фінансові групи;

2) від відкритості до закритості. На цьому етапі однією з особливостей сучасного олігархічного корпоратизму, що формується, є його внутрішня гетерогенність і повний контроль над ЗМІ, як засоби відчуження народу від влади, її закритості від зовнішнього впливу з боку громадськості. Наслідком цього є стійка тенденція до ще більшого розшарування суспільства;

3) від гнучкості до жорсткості. Сьогодні відбувається формування нового кадрового потенціалу і закриття еліти для нових членів, її самозамкненість. Оновлюється сучасна елітарна група переважно за рахунок елітарних кадрів усередині самої структури (тобто кадровий резервуар став менш прозорим) за певними критеріями (подібними до критеріїв радянських часів, а саме: ретельність, стосунки особистої відданості та протекціонування з боку вищого керівництва). Цікавим буде зауважити, що завдяки тому, що перевага надається не високим моральним і професійним якостям, а вищезазначеним критеріям, формуються принципи "негативного відбору", що веде до перетворення елітних груп на антиеліту. А практика використання влади вказує на вторинне значення цінностей права в структурі елітарної свідомості. Стиль діяльності чинних в Україні елітних груп зумовив вивіщення їхніх корпоративних норм і цінностей над загальнонаціональними [3].

Тож, можна дійти висновку, що значне соціальне розшарування суспільства, постійне оновлення маргінальних верств, з одного боку, і "тінізація" суспільства з керівними над ним корпоративними олігархічними групами (кланами) – з іншого, є суттєвим негативним чинником на шляху демократичних реформ і створює соціокультурні передумови для становлення нестоталітарного вектора політичного розвитку.

Література:

1. *Бутенко В.* Политические элиты и трансформация украинского общества в парадигме политической культуры: Контуры концептуальной интерпретации // Глобализация политики в контексте современной политической культуры: опыт и перспективы Восточной Европы: Материалы науч.-практ. конф. – Х., 1996.
2. *Полохало В.* Структурування політичних еліт в процесі виборчих компаній в Україні і Росії: порівняльний аналіз // Політична думка. – 1999. – № 3.
3. *Чукот С.* Чого не вистачає правлячій еліті Україні // Віче. – 1999. – № 6.

О.У.МАРІЙКО

ДИФЕРЕНЦІАЦІЯ ЦІННОСТЕЙ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗАЛЕЖНО ВІД ІСТОРИЧНИХ УМОВ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Нині, коли Україна постала перед роздоріжжям шляхів міжнародного співробітництва, особливої ваги набуває визначення та дослідження тих національних пріоритетів та цінностей державного управління й місцевого самоврядування, на які вона орієнтуватиметься в майбутньому, що дозволить спиратися на власні сили, розум і культуру.

Україна має усталені певні традиції громадської самоорганізації та самоврядування (ще з часів Речі Посполитої та Магдебурзького права), і вони сьогодні певною мірою відроджені. Важливим елементом громадянського суспільства, формою політичної самоорганізації локальних співтовариств, а також організації публічної влади в державі є інститут місцевого самоврядування.

Основними джерелами української концепції місцевого самоврядування [2] сьогодні є теоретичні надбання в галузі політології та соціальної філософії, світовий досвід суспільно-політичного розвитку, узагальнений досвід першого десятиріччя існування незалежної України та країн СНД і ще недостатньо вивчений вітчизняний культурно-історичний досвід.

Дослідженнями даного питання займаються такі сучасні науковці: Б. Глотов, Г. Горак, А. Ефременко, П. Кравченко, В. Кремень, В. Куйбіда, О. Кухарчук, Н. Моїсєєва, Н. Постовой, В. Потульніцький, М. Пухтинський, П. Радько, Ю. Римаренко, О. Ситник, Т. Смирнова, Д. Табачник, Д. Тихонов, В. Ткаченко, М. Томенко, О. Черкасов, О. Яцунська та ін.

Саме наукова обґрунтованість теоретичних засад місцевого самоврядування на основі культурно-історичного досвіду постає однією з цілей процесу децентралізації і деконцентрації влади під час проведення адміністративної реформи та здійснення державної регіональної політики нашої держави.

У державотворчому процесі інтереси держави та нації, а також інтереси регіонів є однаково значущими і важливими для країни. Необхідно створити таку модель центральної й місцевої влади, за якої можна уникнути як регіоналізму, так і централістських тенденцій. Вагомості в даному випадку набуває децентралізована модель адміністративно-територіальної організації при збереженні унітарності держави. У цьому сенсі історія постає у вигляді своєрідної основи для пошуку майбутнього [4].

Нетотожність, особливості у ставленні населення України до національних традицій і цінностей, державотворчих процесів зумовлено, передусім, неоднорідним складом населення України, зокрема, територіальними, соціально-демографічними, професійними, економічними, геополітичними факторами. Відмінності між різними регіонами України зумовлені різною історичною долею, тому народні традиції, геополітичні особливості не завжди збігаються з кордонами адміністративних областей. На думку П. Кравченка [2] можна виокремити дев'ять таких регіонів, які не збігаються з сучасним адміністративно-територіальним поділом

в Україні. Автор Н. Моїсєєва [3] на прикладі Слобожанщини доводить, що, порівняно з іншими історичними територіями України: Кримом, Буковиною, Галичиною, – вона має потенційно особливі підвалини і досвід для розвитку місцевого самоврядування, якого поки що немає в більшості регіонів. Деякі принципи, історично усталені та зумовлені самою природою місцевого самоврядування, потребують дальшої науково-теоретичної розробки і застосування надбання на цій основі методологічної бази для подальшого нормативного закріплення. Для регіональної політики це принципи гуманізму, солідарності й відповідальності [1], стабільності й послідовності, оптимальної децентралізації, багатоманітності форм місцевого самоврядування та ін.

Одним з основних завдань використання регіонального історичного досвіду є зростання здатності суспільства поступово й успішно адаптуватися до нових реалій політичного і соціального життя.

Література:

1. *Ефременко А.* Земское самоуправление: методология и теория проблемы // Право и политика. – 2001. – № 4. – С. 110.
2. *Кравченко П.А.* Вітчизняний культурно-історичний досвід у системі сучасного державотворення. – К.: Генеза, 2001. – 332 с.
3. *Моїсєєва Н.І.* Ментальність і місцеве самоврядування: взаємозв'язок, проблеми, протиріччя: Автореф. дис. ... канд. філос. наук: 09.00.03 / Харківський військовий ун-т. – Х., 2001. – 16 с.
4. *Пухтинський М.* Проблеми розвитку місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи та здійснення державної регіональної політики // Вісн. Української Академії державного управління. – 2000. – № 3. – С. 20 – 22.

О.В. РАДЧЕНКО

ПОЛІТИЧНА АСИМЕТРІЯ В ХОДІ ВИБОРІВ 2002 р. ЯК НАСЛІДОК ПРОЦЕСІВ РЕГІОНАЛІЗАЦІЇ

Політичні процеси в будь-якій державі характеризуються значною динамічністю. Їхнє наукове вивчення та аналіз дають можливість робити певні політичні інтерполяції та передбачення, що впливає як на запобігання конфліктам у державному управлінні та соціально-політичному житті, так і на стабільність суспільства в цілому. Тому вивчення динаміки політичних процесів, яка найвиразніше виявляється в ході виборчих кампаній, є надзвичайно актуальною проблемою для фахівців з аналізу державної політики та політичних процесів.

Об'єктивною умовою демократичного політичного процесу є притаманні йому плюралістичність і розмаїття інтересів соціальних груп, окремих громадян. Особисті та групові інтереси – перша базова складова політичного процесу. Другою його складовою виступає ідентифікація відповідних суб'єктів згідно з цими інтересами з

певною системою цінностей та морально-етичних, політичних норм. Третя складова – та чи інша політична сила, що уособлює відповідну систему цінностей, представлених у певних ідеологічних настановах. Цілком зрозуміло, що різні особисті інтереси індивідів (соціальних груп) можуть відповідати не одній системі цінностей котроїсь із політичних сил, а різним системам різних політичних сил.

Таке явище іманентної політичної різноспрямованості можна охарактеризувати як політичну асиметрію. Поняття асиметрії в фундаментальній світовій науці розглядаються вже впродовж кількох десятиріч. Відзначимо лише тривалу роботу трьох американських учених – Джорджа Акерлофа, Майкла Спенса і Джозефа Стігліца з дослідження інформаційної асиметрії, за яку автори одержали Нобелівську премію у 2001 р. [3].

Хоча в зазначених роботах здебільшого розглядається проблема диспропорцій у суто вузькоспеціалізованому аспекті, однак їх методологія дозволяє розглядати явище асиметрії в його системному вимірі взагалі та зокрема в політичних процесах, що відбуваються під час виборчих перегонів. Це й зумовлює головне завдання даного дослідження.

Слід зазначити, що окремі сфери асиметрії вивчалися й на пострадянському просторі. Так, наприкінці 1990-х рр. у Російській Федерації асиметричні процеси в розвитку регіонів вже зазнали жвавого обговорення на державному рівні. Російський дослідник Б. Лавровський пропонує виділити три типи територіального розвитку: асиметричний, симетричний і нейтральний. Асиметричним, чи дисгармонійним, він вважає такий тип територіального розвитку, при якому регіони, що мають відносну перевагу за тим чи іншим показником на початок певного періоду, надалі його нарощують, а регіони, що мають відносно відставання, – його збільшують. Симетричним є тип територіального розвитку, при якому розрив у рівні регіональних показників за певний проміжок часу скорочується. Нейтральним є тип розвитку, при якому співвідношення в рівні регіональних показників протягом періоду залишається незмінним [1]. Якщо застосувати такий комплексний підхід до нашого дослідження, слід детально зупинитися на розумінні політичної асиметрії як іншого зрізу регіональних процесів.

Політична асиметрія пов'язана, насамперед, з реалізацією певних інтересів громадян, соціальних груп, партій, регіональних політичних еліт та їхнім представництвом у центральних органах влади, місцевому самоврядуванні. Політична асиметрія включає в себе як певні сегменти й регіональну, економічну, соціальну, бюджетну, інформаційну асиметрію, які виконують допоміжну роль і мають дещо інше змістовне спрямування, аніж в асиметрії власне регіональній. Політична асиметрія в динаміці може набувати рис безпосередньо асиметричних процесів (коли показники політичної консолідованості різних регіонів збільшуються в розриві), симетричних процесів (коли зменшується розрив між цими показниками) та стабільності (коли співвідношення показників залишається незмінним).

Таким чином, політична асиметрія є явищем, яке супроводжується взаємним віддаленням політичних сил, що представляють різні сегменти інтересів громадян та соціальних груп. Політичну асиметрію характеризують розбіжності, пов'язані з механізмами та способами реалізації влади, обраними пріоритетами та здійсненням

політичних дій, визначенням пропонованих перетворень за часом та обсягом тощо.

Якщо глибше проаналізувати цю проблему, то, насамперед, ми маємо назвати основних суб'єктів та середовища їхнього функціонування, які певною мірою впливають на розвиток асиметричних процесів. Серед таких ми виділяємо:

– регіональні політичні та економічні еліти а також, безумовно, населення регіону;

– політичне середовище, економічне середовище та інформаційний простір, в якому відбувається формування громадської думки [2].

З'ясувавши основних суб'єктів, що впливають на динаміку регіональної асиметрії, а також середовища, в яких відбувається їхній вплив, нам залишається визначити основні фактори, що виступають у ролі регуляторів регіональної асиметрії.

Перш за все, зупинимось на групі факторів, пов'язаних з інтересами регіональних політичних та економічних еліт. Ці інтереси можуть мати різне спрямування – на свій регіон, на інший регіон а також на всю державу. В Україні впливовість цього фактора показали минулі вибори. Якщо, наприклад, в Одеській області, Автономній Республіці Крим, м. Кісві основна боротьба велася за вплив на регіон, то в таких областях, як Донецька, Луганська, Харківська, пріоритети місцевих еліт (що вже міцно закріпилися на своїх територіях) було спрямовано на участь у загальнодержавній політиці.

Виходячи з твердження, що керівним елементом системи стає найбільш гнучкий її елемент (а в сучасному світі, як відомо, таким елементом стає інформація), ми маємо занести в перелік факторів регіональної асиметрії інформацію та комунікацію. Асиметрія в інформаційному просторі містить у собі велику загрозу, бо безпосередньо впливає на масову свідомість та підсвідомість населення. Ця асиметрія полягає в закріпленні в суспільній свідомості певних областей України міфологем “винятковості регіону” або його обділеності державою, що призводить до містечкового загострення патріотизму, що межує з сепаратизмом. Такі сфери, як релігія, культура, традиції, у разі автономного існування з вираженою регіональною специфікою викликають резонанс у межах країни й можуть призвести до кризи національної свідомості громадян, регіонального протистояння й відповідного внутрішньополітичного загострювання.

Не менш важливу роль відіграє й такий фактор, як геополітичне розміщення регіону. Якщо певна область має спільні кордони з іноземними державами, то не виключено, що вона може потрапити у сферу інтересів і, відповідно, впливу цієї держави. Як правило, у таких областях помітна певна економічна та інформаційна експансія. У свою чергу, регіональні еліти прикордонних областей України мають власні інтереси на території сусіда й використовують таке геополітичне розміщення з метою їх реалізації. Так, на виборчих округах, які географічно розміщені уздовж кордонів з Росією, впевнену перевагу набрали Комуністична партія України або виборчий блок “За Єдину Україну”. На думку спостерігачів, в усіх цих регіонах помітний вплив мала підтримка вказаних політичних сил російськими елітами. Окремо відзначимо Автономну Республіку Крим, де “російський фактор” експлуатувався найбільш агресивно. З іншого боку, західні області України впевнено

дотримуються проєвропейських тенденцій. Й хоча європейці більш толерантно ставляться до взаємин з Україною, була помічена певна підтримка політичної еліти з боку Польщі у Львівській області або з боку Угорщини на Закарпатті. Таке відверте втручання у внутрішні політичні справи нашої держави призвело до посилення ворожнечі поміж регіонами України, яка торкнулася усіх перелічених сфер.

Отже, підсумовуючи нашу спробу охарактеризувати проблему регіональної асиметрії в Україні, ми доходимо висновку, що ця проблема має ознаки системної “хвороби”, котра загострюється.

Вибори 2002 р. яскраво виявили тенденції розширення та поглиблення регіональної політичної асиметрії в Україні. Регіональна специфіка тією чи іншою мірою впливала на голосування в кожній області. Якщо поглянути на підсумки голосування в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі, ми отримаємо карту розподілу політичних симпатій виборців, яка має ознаки вираженої системної політичної асиметрії країни. Так, у східних та південних областях України переважну більшість голосів постійно отримує Комуністична партія України, центральна, північна та західна території впевнено голосують за правочентристські сили. Це означає, що суспільна злагода та соціально-політична стабільність у державі може бути лише за умови вироблення такої „національної ідеї”, яка б могла бути сприйнятою одночасно більшістю громадян як Західної, Центральної, так і Східної та Південної України.

Література:

1. Лавровский Б.Л. Региональная асимметрия в Российской Федерации: измерение и регулирование // <http://ieie.nsc.ru/~taxis/lavr-rec.htm>
2. Регіоналізація і вибори як засоби удосконалення владних відносин в Україні: теорія і практика: [Моногр.] / В.В. Лісничий, В.О. Грищенко, О.В. Радченко та ін.; За заг. ред. О.О. Дьоміна; Кер. авт. кол. В.В. Лісничий. – Х.: Вид-во ХарПІ УАДУ “Магістр”, 2003. – 580 с.
3. Stiglitz Joseph. Wither Reform? Ten Years of the Transition // Paper presented at the World Bank Annual Conference on Development Economics. – Washington: DC, 1999.

О.В. РЕШЕВЕЦЬ

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СПЕЦІАЛЬНИХ ЕКОНОМІЧНИХ ЗОН В УКРАЇНІ ТА КИТАЇ

Спеціальні (вільні) економічні зони (СЕЗ) – це частини територій, на яких завдяки введенню безмитного режиму, а також за допомогою інших економічних та організаційних регуляторів стимулюється зовнішньоекономічна діяльність із залученням іноземних інвестицій. Зазвичай це частина національної території, економічний потенціал якої орієнтовано на вирішення специфічного завдання чи

комплексу завдань. Метою підприємницької діяльності на території СЕЗ є вирішення проблем оптимального розміщення виробничих сил по країні в цілому, а також інтеграції до світової господарської системи. Саме тому процес створення таких зон набуває "глобального" характеру в загальносвітовому масштабі; зараз їх нараховується понад дві тисячі. Пояснення цього процесу – прагнення до вступу в активну міжнародну торгівлю [1].

Стосовно китайських СЕЗ, перш за все, слід відзначити те, що основними цілями їхньої діяльності є залучення іноземного капіталу, передової техніки та технологій, оволодіння досвідом управління й підготовки кадрів, збільшення експортного валютного прибутку, стимулювання реформ і розвитку економіки країни в цілому.

Вищим органом адміністративного управління в зонах є Канцелярія Держради КНР у справах СЕЗ [4]. Вона розробляє основні політичні постанови і стежить за їхнім виконанням, здійснює загальне керівництво іншими відомствами в тій сфері діяльності, що стосується СЕЗ. Регулювання господарських процесів у вільних економічних зонах, в основному, здійснюється на основі ринкових механізмів. Центр встановлює лише кілька основних директивних показників, таких, як річний фінансовий прибуток, норми відрахування у центральний бюджет, ліміти кредитної та грошової емісії тощо.

У цілому державна політика Китаю у сфері СЕЗ повністю збігається із загальною політикою щодо іноземного капіталу, який знаходить своє застосування в країні. Слід виділити декілька етапів формування такої політики: перший – законодавчого забезпечення та утворення СЕЗ, другий – удосконалення нормативно-правової бази та пошук нових організаційних форм (заснування відкритих приморських міст і районів техніко-економічного розвитку), третій – формування безмитних зон різного масштабу [3].

Слід також підкреслити деякі проблеми, що виникають у процесі функціонування СЕЗ. Оцінка результатів економічного розвитку СЕЗ та їхнього внеску у вирішення завдань господарського будівництва в КНР мала помітну еволюцію в роки реформ. До середини 1980-х рр. ейфорія з приводу зон у Китаї змінилася критичним настроєм. Попри надзвичайно високі темпи зростання промислового виробництва СЕЗ не вдалося досягти спочатку запланованих цілей, витрати з держбюджету на їхній розвиток істотно перевищували залучені іноземні інвестиції. Не склалася й експортна орієнтація зон [2]. Таким чином, плани на швидке створення в СЕЗ експортно орієнтованої економіки не виправдалися. Стало зрозумілим, що на першому етапі витрати на розвиток СЕЗ завжди перевищують прибутки, і для зміни становища, поліпшення галузевої структури інвестицій, розвитку виробництва і розширення експорту потрібен час.

Необхідно відзначити орієнтацію ініціаторів створення СЕЗ в Україні на залучення недержавних коштів для розбудови інфраструктури СЕЗ, що в сучасній вітчизняній економічній ситуації є, безумовно, позитивним і обнадійливим фактором майбутньої стабілізації розвитку [5]. Будучи в цілому перспективною формою регіонального господарювання і зовнішньоекономічної діяльності в Україні, формою новою і складною для держави, такою, яка вимагає суворо селективного

підходу, великої підготовчої роботи та відповідальних рішень у центрі й на місцях, вільні економічні зони можуть забезпечити ефективний розвиток регіональних економічних комплексів і держави в цілому.

Доцільно підкреслити, що порівняння витрат і результатів, яке традиційно використовується для техніко-економічного обґрунтування проекту СЕЗ, як правило, не враховує найважливіших, особливо для української економіки, соціально-економічних вигравів від її створення, а саме:

- модернізуючий вплив СЕЗ на вітчизняну економіку;
- можливість експериментувати з тими економіко-політичними механізмами, які є новаціями для країни і раніше не використовувались;
- здатність СЕЗ сприяти трансформації закритої економіки у відкриту.

Аргументи проти вільних економічних зон досить вагомі. Так, сьогодні ані Донецька область з усіма її вугільними проблемами, зношеними основними фондами, нерозвинутою інфраструктурою та станом роздержавлення, ані Закарпаття, де стихійні лиха, які ще не скінчилися, призвели до значних руйнацій, насамперед об'єктів інфраструктури, не можуть вважатися інвестиційно привабливими регіонами. У СЕЗ "Донецьк" найпривабливішими для інвесторів є великі міста регіону: Донецьк, Маріуполь, Горлівка, Макіївка. Такі зони депресивності, як типово шахтарські Кіровське, Вугледар, Торез чи Дзержинськ, потребують спеціальних механізмів залучення фінансів. Проте і тут створення СЕЗ може все ж відіграти конче потрібну роль певного інструменту виживання [5].

Основним проблемним питанням, що стоїть зараз перед Харківською інвестиційною радою, є робота з Державною податковою адміністрацією України щодо перегляду порядку обчислення прибутку, який отримано підприємствами – суб'єктами СРІД від реалізації інвестиційних проектів, оскільки порядок, що існує, утискає право підприємств на отримання пільги на прибуток у повному обсязі [4].

Саме із метою залучення інвестицій у розвиток пріоритетних видів економічної діяльності для підйому виробництва товарів та послуг, поживлення економіки, швидкого розвитку малого бізнесу, зростання зайнятості населення на території Харкова і Харківської області створюються вільні економічні зони.

Література:

1. Авдокушин Е. Ф. Свободные (специальные) экономические зоны: Учеб. для студентов / Моск. ун-т потреб. кооперации. – М., 1993.
2. Колесников С. А., Корнейчук Н. Н. Шанхай: Справ. – М., 1999.
3. Кондрашова Л., Корнейчук Н. КНР: реформа и региональная экономическая политика. – М., 1998.
4. Солошенко Л. Внешнеэкономическая деятельность: организация и документальное оформление. – Х., 2001.
5. Чуприна О. В. СЕЗ: фінансові аспекти // Фінанси України. – 1999. – № 9. – С. 121 – 129.

В.П. СОЛОВИХ

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВИБОРУ

Сучасний стан українського суспільства засвідчує, що подальша демократизація нашої держави неможлива без суттєвого вдосконалення системи місцевого самоврядування. Ще одним чинником, що підтверджує необхідність здійснення суттєвих кроків у напрямку вдосконалення цієї системи, є проголошення Україною політики приєднання до Європейської співдружності. Тому подальший розвиток місцевого самоврядування в Україні має передбачати вивчення досвіду організації та функціонування системи місцевого самоврядування в Європі.

Європейські традиції місцевого самоврядування, як вважають деякі автори, беруть свій початок у Магдебурзькому праві. Своє сучасне закріплення вони віднайшли в Європейській хартії місцевого самоврядування (далі – Хартія). Цей документ став результатом серії ініціатив та багатьох років дискусій у Раді Європи і був відкритий для підписання країнами – членами Ради Європи з жовтня 1985 р. [5, с. 146].

Під час складання Хартії передбачалося, що вона має бути гнучкою і враховувати розбіжності між національними конституціями та адміністративними традиціями європейських держав, надаючи урядам цих держав свободу вибору в реалізації її положень. Тому сама Хартія втілює принципи, що спрямовані на захист прав і зміцнення місцевої автономії. Ці принципи відображено в 30 пунктах даного документа. При цьому для виконання зобов'язань щодо Хартії держава має реалізувати 20 пунктів.

Верховна Рада України 15 липня 1997 р. ратифікувала Хартію в повному обсязі, тобто взяла на себе зобов'язання реалізувати всі 30 її положень. В Україні на сьогодні активно здійснюються кроки з реалізації відповідних принципів. Про цей факт свідчить значна кількість постанов та розпоряджень вищих інститутів державної влади в останні роки (2000 – 2004 рр.). Проте хотілося б відзначити, що актуальними залишаються такі проблеми:

1. Фактично майже всі заходи, що стосуються підтримки розвитку місцевого самоврядування державою, не мають достатньої кількості коштів для їх реалізації.

2. Відсутня впорядкованість щодо розподілу повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Так, за органами місцевої державної влади закріплено значну кількість повноважень щодо управління територіями. Одночасно цими повноваженнями наділено й органи місцевого самоврядування. Це призводить до дублювання функцій та фактичного невіковання принципів відповідальності та субсидіарності.

3. На сьогодні питання державної регіональної політики більш-менш регулюються лише в економічній сфері, проте не вирішуються в комплексі.

4. Спостерігається дефіцит законодавства в галузі місцевого самоврядування. До базових законів, що регулюють питання організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні, можна віднести: Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” (від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР), Закон України “Про

вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” (від 14 січня 1998 р. № 14/98-ВР), Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” (від 7 червня 2001 р. № 2493-III) тощо. Аналіз цих та інших законів спонукає до висновку, що поза увагою залишаються питання функціонування місцевого самоврядування у великих містах, взаємовідносин між органами місцевого самоврядування. Усе це вимагає комплексного підходу до предмета законодавчого регулювання.

5. Забезпечення відносної автономності органів місцевого самоврядування як необхідної передумови надання ними якісних управлінських послуг, їх відокремлення від органів державної влади. Ця проблема є дуже актуальною для України з декількох причин.

По-перше, автономія передбачає чотири складові: 1) право на самостійне прийняття управлінських рішень (вироблення політики); 2) право на самостійну кадрову політику; 3) право на самостійну організаційну політику; 4) наявність незалежного та стабільного джерела надходження економічних та фінансових ресурсів. Тільки наявність у сукупності цих складових створює базис для автономності органу місцевого самоврядування.

По-друге, більшість населення сприймають органи місцевого самоврядування як складову державної влади. Це породжує суттєве протиріччя між сутністю самоврядування та змістом державного регулювання, створюючи необхідність державного втручання в місцеві справи. Тому необхідне роз'яснення сутності місцевого самоврядування серед населення, а це неможливе без вирішення наступної проблеми.

6. Залучення громадян до активної участі в суспільно-політичному житті на місцевому та регіональному рівнях. Сформоване серед населення уявлення, начебто “від мене нічого не залежить”, підриває загальний принцип демократії – “активна громадська позиція, проголошення та обстоювання своїх інтересів”.

Усі ці проблеми відповідним чином відзначалися експертами від Ради Європи. Як зазначалося в Резолюції 123 (2001) та Рекомендації 102 (2001) КМРВС Ради Європи, для подальшого розвитку в Україні місцевого самоврядування необхідно вирішити низку питань, а саме:

- удосконалення територіально-адміністративного устрою;
- можливість відновлення системи регіонального самоврядування;
- необхідність детального розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування сіл, селищ, міст та регіональними органами місцевого самоврядування;
- забезпечення фінансово-економічної самостійності територіальних громад, реформування місцевих фінансів та вдосконалення міжбюджетних відносин;
- удосконалення системи судового захисту прав місцевого самоврядування, розробка організаційно-правових механізмів розв'язання суперечок між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- забезпечення достатнього інформаційного супроводу політики розвитку місцевого самоврядування та розширення можливості доступу представників місцевих та регіональних органів влади до засобів масової інформації;

– розроблення пропозицій стосовно вдосконалення системи місцевих виборів, у тому числі розмежування у часі виборів до Верховної Ради України та до органів місцевого самоврядування.

Таким чином, подальший розвиток місцевого самоврядування в Україні в напрямку європейських стандартів потребує вирішення низки важливих проблем. При цьому характер вирішення цих проблем має бути комплексним, охоплювати не лише економічну сферу функціонування території, але також її політичний, адміністративний, соціальний сегменти.

Література:

1. Абетка української політики: Довід. – К.: Смолоскип, 2001. – 238 с.
2. Авер'янов В.Б. Функції та організаційна структура органу державного управління. – К.: Наук. думка, 1979. – 180 с.
3. Адміністративне право України [Підруч. для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гарушак та ін.]; За ред. Ю.П. Битяка. – Х.: Право, 2001. – 528 с.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. // Збірка договорів Ради Європи: Офіц. видання. – К.: Парламент. вид-во, 2000. – С. 199.
5. Щербак Н. Європейська хартія місцевого самоврядування як основний міжнародний правовий документ у галузі розвитку місцевої та регіональної демократії // Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої та регіональної демократії в Україні: Наук.-практ. посіб. / За ред. М.О. Пухтинського, В.В. Толкованова. – К.: Крамар, 2003. – С. 146–148.

О.М. ЧЕРКАСОВ

РЕГІОН ЯК ОБ'ЄКТ УПРАВЛІННЯ: ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ

Поняття “регіон” у науці й практиці з’явилося порівняно недавно в 50–70-х рр. ХХ ст., хоча ще в кінці ХІХ – першій половині ХХ ст. розвиток держави відбувався за двома напрямками – раціоналізації управління та його демократизації. Одним із проявів цих процесів був розвиток територіальної системи державного управління та самоврядування. Поширення сфери діяльності державної влади привело до кількісних та якісних змін, перерозподілу управлінських функцій на всіх рівнях державного управління. Після другої світової війни раціоналізація систем державного управління супроводжується зростанням частки територіального планування розвитку регіонів, але за збереження прерогативи визначення центром основних цілей і принципів. Виникли процеси передачі права прийняття рішень від центру до органів державного управління на місцях, але компетенція останніх окреслювалася в межах територіальних одиниць. Пішли процеси деконцентрації.

Регіоналізація державного управління зумовила надання права прийняття рішень з питань місцевого значення територіальним органам, що не входили до вертикалі державної влади, а обиралися населенням. Децентралізація управління була викликана не тільки прагненням центральних органів до адаптування управління

стосовно місцевих умов, але й необхідністю задоволення потреби суспільства в самоврядуванні й самоорганізації. Крім того, децентралізація має велике політичне значення та є однією з умов демократизації суспільних відносин.

Сучасна світова практика регіонального управління засвідчує, що кількість рівнів у системі управління державою залежить від багатьох чинників, а саме: територія держави, географічні умови, історичні та культурні традиції, наявність етнічних груп населення тощо.

Як правило, у будь-якій країні є національний (загальнодержавний) та місцевий рівні, а в більшості ще й регіональний (проміжний) рівень державного управління, територіально обмежений кордонами штатів (США), земель (Німеччина), республік у складі федерації (Росія) та ін. В Україні поки що остаточно не визначено зміст поняття “регіон”, його статус, повноваження, хоча Декларація щодо регіоналізму в Європі, з якою погодилась наша країна, проголошує: “Регіон визначається конституцією або законом, які гарантують його автономію, самобутність, владні повноваження та організаційний устрій” [1].

Управлінці-практики схильні до того, аби визначити регіон як область, тобто з позицій адміністративно-територіального устрою держави. Фахівці в галузі теорії управління наполягають на необхідності розглядання регіону як складної динамічної системи. Поєднати ці дві точки зору певним чином можливо в такому визначенні: “Регіон – це частина території країни, яка характеризується комплексом властивих їй природно-географічних, економічних та інших ознак. Регіон може збігатися з кордоном адміністративно-територіальної одиниці або об’єднувати території кількох таких одиниць” [2]. Визначення регіону як об’єкта управління дозволяє виділити регіональні підсистеми – економічну, соціальну, технологічну, інформаційну й екологічну. Вочевидь, саме в цих підсистемах відбувається управлінська діяльність державних органів влади і органів місцевого самоврядування.

Важливим елементом теоретичних засад аналізу управління розвитком територій є визначення сутності поняття “регіон” у взаємозв’язку з поняттям “місцева влада”.

Доволі часто цей термін розглядається як синонім поняття “місцеві органи врядування”. Під останніми в західній теорії та практиці здебільшого розуміють численні електорально відповідальні політичні одиниці нижчого рівня з обмеженою автономією, які забезпечують можливість вибору та участь у них громадян, а також впливають на природний і соціальний характер географічного району.

У дещо вужчому, власному розумінні в західних теоріях державного управління регіональні органи врядування трактуються як специфічний різновид місцевих органів влади. При цьому в останні роки спостерігається потужний рух за посилення влади регіональних чи окружних органів урядування. Цілковито нові системи регіональних виборних органів влади в останні двадцять років створено у Франції, Італії, Іспанії, Бельгії та Португалії, окружні органи державної влади змінилися в Норвегії, Швеції, Данії, Великобританії, вони є не тільки поєднанням менших за розміром адміністративних одиниць, але й новою “середньою” сферою прийняття рішень та адміністрування, що діє на рівні між меншими за розміром “партисипативними” одиницями та центральними органами державної влади [3].

З огляду на завдання розбудови незалежної національної держави західний досвід

побудови системи місцевих влад, без усякого сумніву, є доволі цікавим, але ця проблематика вже не така нова й для вітчизняних дослідників, у тому числі часів СРСР. Побудова місцевих влад, територіальна організація влади викликає інтерес не тільки фахівців у галузі державного управління. Наприклад, територіальна організація суспільства є одним з найголовніших наукових понять сучасної соціально-економічної географії. Тобто відповіді на питання про побудову ефективної моделі управління регіональним розвитком слід шукати на межі достатньо великої кількості напрямків у різних галузях наук.

На нашу думку, потрібно чітко визначення регіону як об'єкта управління, бо від цього, певною мірою, залежить побудова системи управління регіональним розвитком, організація та напрямки діяльності місцевих влад.

Література:

1. Декларація щодо регіоналізму в Європі: II Асамблея європейських регіонів. – Базель, 1996. – 4 груд.
2. Концепція державної регіональної політики. – К., 2001.
3. Корнієнко М. Місцеве самоврядування. – К.: Демос, 1999.

О.М. ЦУКАН

РОЗВИТОК ПРИНЦИПІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ВАЖЛИВИХ СКЛАДОВИХ ПРАВОВИХ ЗАСАД МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Актуальність дослідження правових засад місцевого самоврядування зумовлюється переходом на сучасному етапі до інноваційної моделі його розвитку у зв'язку з поглибленням реформаційних процесів в Україні. Унаслідок цього посилюється увага до комплексного законодавчого забезпечення розвитку місцевої демократії, у першу чергу, до правових засад місцевого самоврядування [1, с. 3].

Інститут правових засад має багатоелементний склад, ядром яких, на нашу думку, слід вважати принципи місцевого самоврядування, бо це основа, відповідно до якої здійснюється організація та функціонування місцевого самоврядування в нашій державі.

Зміст принципів, їхня класифікація досліджуються В. Головченко, В. Кравченко, М. Піциком, М. Пухтинським, В. Рубцовим та іншими науковцями, котрі слушно зауважують, що ці принципи охоплюють усі аспекти організації та функціонування місцевого самоврядування.

Одним з основних критеріїв є ступінь узагальненості положень цих принципів – їх можна поділити на дві групи: загальні (основні) та спеціальні.

Слід зазначити, що перші мають вплив на всі сфери місцевого самоврядування, а другі притаманні лише його окремим галузям.

До загальних принципів місцевого самоврядування слід віднести такі: народовладдя; законність; гласність, колегіальність, поєднання місцевих і державних

інтересів; виборність; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень, визначених законом; підзвітність і відповідальність перед територіальними громадами їхніх органів і посадових осіб; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування.

Ці принципи закріплено в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 4). Кожен з них, з одного боку, має самостійне значення, з іншого – тісно взаємодіє з іншими принципами. Разом вони повинні складати єдину цілісну систему принципів, які визначають організацію та функціонування місцевого самоврядування.

Зауважимо, що дана стаття Закону, не подає вичерпного переліку основних принципів, до яких також можна віднести фундаментальний – пріоритетність прав і свобод громадян у діяльності місцевого самоврядування.

Тому в подальшому розвитку концептуальних засад місцевого самоврядування (зокрема, у вдосконаленні системи його загальних і спеціальних принципів) слід повною мірою спиратися на конституційно-правові положення, що закріплюють найважливіші відносини, які виникають у процесі організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні.

Норми-принципи, що встановлюють засади місцевої демократії, містяться в багатьох (понад 20) статтях Конституції України, які можна систематизувати, виділивши кілька груп. Це норми-принципи:

- що закріплюють засади конституційного ладу, народовладдя, рівності усіх форм власності та гарантованість місцевого самоврядування;
- що регламентують діяльність місцевого самоврядування в забезпеченні прав і свобод людини та громадянина;
- що закріплюють правові, організаційні, матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування;
- в яких закріплено правові гарантії місцевого самоврядування [2, с. 18].

Осмислюючи те, яким має бути місцеве самоврядування, в якому напрямку повинні розвиватися його правові засади, необхідно також звернутися до принципів, які містяться в Європейській хартії місцевого самоврядування. Усього в цьому важливому міжнародному документі зафіксовано 30 принципів місцевої демократії, 14 з яких складають ядро, серцевину всієї їхньої сукупності. Кваліфікаційні вимоги приєднання до Хартії вимагають, щоб 10 з них обов'язково було враховано у вітчизняному законодавстві.

Україна, приєднуючись до Європейської хартії місцевого самоврядування, узяла зобов'язання розповсюдити самоврядування як на базовий (на рівні громади), так і на регіональний (на рівні областей і районів) рівень [3, с. 46]. Але сьогодні на регіональному рівні в Україні система самоврядування не має власних виконавчих органів, що суперечить принципам Хартії. Постає завдання щодо внесення змін у систему загальних принципів організації місцевого самоврядування відповідно до вимог Хартії. Серед спеціальних принципів слід, у першу чергу, звернути увагу на ті, що сприятимуть зміцненню правової, організаційної, матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування.

Література:

1. Шляхи розвитку місцевого самоврядування: Виступ Президента України Л. Кучми на муніципальних слуханнях 26 вересня 2003 року // Уряд. кур'єр. – 2003 – № 182. – С. 3-4. – (30 верес.)
2. Головченко В. Конституційні принципи місцевого самоврядування // Право України. – 1998. – № 3 – С. 14 – 18.
3. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування: Навч. посіб. / М. Пітцик, В. Кравченко, Є. Мольйо та ін. – К., 2000. – 136 с.

С.П. ЯРЕМЕНКО

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ФІНАНСУВАННЯ ЗАГАЛЬНООСВІТНІХ ШКІЛ: ВИКОРИСТАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ

Пошуки шляхів реформування освіти тривають у багатьох країнах світу. Дискусії ведуться, передусім, щодо змісту навчання, фінансового забезпечення загальної середньої освіти й ефективності витрат бюджетних коштів, оптимального й універсального механізму фінансування загальноосвітніх навчальних закладів. Адже завжди існує декілька можливих альтернатив: нічого не змінювати кардинально, обмежившись суто поверховими реформами; змінювати, але протягом тривалого часу; проводити радикальні реформи швидко, щоб досягти найбільшого ефекту і мінімізації втрат для суспільства.

Система фінансового забезпечення української освіти має сильні та слабкі сторони, тому доцільним є розгляд досвіду інших країн з метою його узагальнення та використання позитивних надбань в Україні. Аналіз літературних джерел свідчить, що вітчизняні та зарубіжні автори (О.О. Колісникова [3], А.В. Василюк і Н.І. Яковець [1], Л. Комарська-Бобинська [2] та ін.) досліджують трансформаційні процеси в освіті, що в перехідний період відбулися або ще тривають у Польщі та інших країнах Центральної та Східної Європи (Албанії, Болгарії, Македонії, Румунії, Словаччині, Словенії, Угорщині, Хорватії, Чеській Республіці). На думку В.І. Лугового [5], їхній досвід є надзвичайно повчальним для України, бо існує ідентичність на початковій фазі суспільних перетворень. Ці країни прийняли різні політичні рішення для адаптації освітніх бюджетів до змінюваних економічних обмежень: децентралізувалась відповідальність за фінансування зі збільшенням ролі місцевих урядів у створенні ресурсів; було розвинуто інституційні та нормативну основу для забезпечення освітніх закладів більшою автономією стосовно мобілізації та розподілу ресурсів.

Мета даної статті полягає у виділенні позитивних досягнень, які доцільно використати для вдосконалення фінансування загальноосвітніх навчальних закладів, на підставі стислого опису досвіду реформування освіти окремих європейських країн і Росії.

Певний інтерес викликає досвід реформування освіти в Польщі, пов'язаний зі

здійсненням адміністративно-територіальних змін, що вимагали узгодження в розміщенні шкіл з новим територіальним поділом країни і новим принципом управління. Позначилась також перспектива вступу Польщі до Європейського Союзу і, як наслідок, необхідність приведення рівня освіти у відповідність до стандартів цієї організації. Зазнали змін і принципи фінансування освіти, завдання якої реалізуються гмінами й повітами і фінансуються з державного бюджету через освітні субвенції (обчислюються з розрахунку на одного учня для певного типу школи), та делеговані повноваження – через цільові дотації. У майбутньому планується фінансувати школи на засадах “гроші йдуть за учнем” шляхом введення освітніх бонів, що приведе до конкуренції шкіл і підвищить якість освіти.

У польському досвіді реформування освіти приваблює демократизація її управління; чіткий розподіл компетенцій і повноважень між його різними рівнями, що підкріплюється радикальною зміною в механізмі міжбюджетних відносин; розширення автономії освітніх закладів, більш досконалий механізм фінансування освіти як за обсягом, так і за нормативним розрахунком на одного учня для певного типу школи; забезпечення мінімального рівня фінансування в усіх територіальних громадах; формування освітніх рад, одним із завдань яких є схвалення бюджетів органів місцевого самоврядування в частині видатків на освіту, а також проєктів змін шкільної мережі.

Велику увагу розвитку та проблемам освіти приділяє уряд Великої Британії. Фінансування освіти складає найбільшу частину бюджету – 37%. Основним принципом освіти є визначення: діти у віці від 5 до 16 років мають право на здобуття безкоштовної денної освіти. Взагалі освіта децентралізована, але зараз спостерігається тенденція до централізації в аспекті якості надання освітніх послуг. У системі освіти цієї країни, стосовно фінансового забезпечення шкіл, заслуговують на увагу такі корисні елементи: надання самостійності шкільному керівництву в управлінні школою, зокрема в розподілі виділених бюджетних коштів; відповідальність шкільних органів перед владними державними органами за доцільне використання бюджетних коштів [3].

Незважаючи на направленість зовнішньополітичного вектору України на європейську спільноту, варто декілька слів сказати про реформаційні процеси в російській освітній галузі з точки зору корисності для української освіти. У 2002 р. Росія прийняла Концепцію модернізації російської освіти на період до 2010 р. [4], яка передбачає інвестиційну привабливість освіти для вкладання коштів підприємствами, організаціями і громадянами; модернізацію діючих в освіті організаційно-економічних механізмів з метою збільшення обсягів позабюджетних коштів в освіті та кардинального поліпшення їхнього використання та спрямувавши безпосередньо в навчальні заклади.

Важливими елементами формування ефективних економічних механізмів модернізації та розвитку російської освіти, що забезпечують фактично нові принципи в системі фінансування цієї галузі, мають стати: введення нормативного бюджетного фінансування загальної середньої та початкової професійної освіти з урахуванням забезпечення державних освітніх стандартів і необхідних умов освітнього процесу; досягнення прозорості між бюджетними відносинами в частині,

що стосується фінансового забезпечення освіти; нормативно-правове забезпечення економічної самостійності закладів освіти; послідовна реалізація принципу економічної автономії навчальних закладів за умови запровадження казначейської системи обліку позабюджетних коштів освітніх закладів; забезпечення прозорості фінансової діяльності освітніх закладів, підвищення їхньої фінансово-економічної відповідальності [4].

Підсумовуючи вищезазначений досвід реформування системи освіти окремих країн, слід зауважити, що існує низка позитивних напрацювань щодо регулювання фінансового забезпечення загальної середньої освіти, які доцільно використати в Україні з метою вдосконалення освітньої політики.

1. Сприяти децентралізації та демократизації управління освітою як на державному, так і на місцевому рівнях.

2. Впровадити інститут громадського контролю за діяльністю центральних, місцевих органів управління освіти щодо розробки та виконання бюджетів різних рівнів у частині видатків на освіту.

3. Удосконалити механізм фінансування загальної середньої освіти як за обсягом, так і за нормативним розрахунком на одного учня для певного типу шкіл.

4. Приділити увагу матеріальному стимулюванню професійного зростання вчителів.

5. Розширити автономію загальноосвітніх навчальних закладів в управлінні школою взагалі та в розподілі виділених бюджетних коштів зокрема, одночасно з цим запровадити діючі громадські органи управління школою.

6. Ввести прозоре нормативне бюджетне забезпечення діяльності загальноосвітніх навчальних закладів з метою вирівнювання витрат на одного учня на рік при здобутті повної загальної освіти.

Література:

1. Васильюк А.В., Яковець Н.І. Про реформування середньої освіти в Україні і Польщі: Порівняльний аналіз // Освіта і управління. – 1999. – № 3.
2. Друга хвиля польських реформ / За ред. Л. Комарської-Бобинської; Пер. з пол. за заг. ред. С.В. Амохрева. – Х.: Каравела, 2002. – 168 с.
3. Колісник О.О. Особливості системи управління освітою у Великій Британії // Сучасне державотворення у контексті адміністративної реформи: Зб. матеріалів наук.-практ. конференції за підсумками стажування слухачів УАДУ (ХФ) у 2000 р. – Х.: УАДУ ХФ, 2000. – С. 71 – 75.
4. Концепція модернізації російської освіти на період до 2010 року // Вища школа. – 2002. – № 1. – С. 89 – 116.
5. Луговий В.І. Управління освітою: Навч. посіб. для слухачів, аспірантів, докторантів спеціальності “Державне управління”. – К.: Вид-во УАДУ, 1997. – 302 с.

II. МЕХАНІЗМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

О.С. ІВАНІЛОВ

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Реформування місцевого самоврядування, яке розпочалося в Україні ще в період 1990-х рр., за відсутності єдиної концепції реформи затягнулося на довгі роки. Прийняття Конституції України і Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” не врегулювали всіх суперечливих і невизначених питань, хоча й зробили прорив у розумінні суті місцевого самоврядування. Розвиток України як незалежної держави має відбуватися шляхом встановлення та реального впровадження в життя засад демократії, невід’ємним елементом якої на сучасному етапі стало місцеве самоврядування. Якщо в державі немає повноцінного місцевого самоврядування, то виникають сумніви в її демократичному характері. Демократія в цій державі вважатиметься неповною й обмеженою.

Самоврядування є фундаментальною засадою цивілізованого облаштування спільного життя, засадою незалежності, підкріпленою ефективним розв’язанням соціальних і економічних завдань. Тобто воно є не тільки умовою реальної незалежності, а й показником розвитку суспільства. Якою б досконалою не була державна влада в центрі, вона ніколи не стане життєздатною й ефективною, якщо на місцях не буде самоврядною. Світовий досвід показує: чим розвиненішою є держава, тим більшою є роль і значення місцевого самоврядування. Розвивається самоврядування – прогресують у своєму поступі держава і суспільство, і навпаки, якщо воно занепадає – нищиться міць держави і процвітання суспільства.

Для послідовного реформування системи органів виконавчої влади в напрямку посилення її ефективності та дієздатності необхідно жити заходів щодо забезпечення конструктивної співпраці виконавчої та законодавчої гілок влади з метою отримання політичної підтримки у формуванні та реалізації державної політики; формування та поступового приведення законодавства, що регулює діяльність органів виконавчої влади, відповідно до європейських норм і стандартів; удосконалення організаційно-правових форм і методів діяльності органів місцевого самоврядування шляхом чіткого розподілу повноважень між радою та її виконавчими органами.

У сфері формування політичних основ і правових засад регіонального управління однією з проблем, яка потребує вирішення, є питання реформування адміністративно-територіального поділу України. Успішний розвиток регіонів неможливий без вдосконалення системи управління, вироблення та законодавчого закріплення механізму щодо повної узгодженості в питаннях централізації та децентралізації влади, збалансованості інтересів загальнодержавних з інтересами

регіонів та територіальних громад. Необхідне формування і впровадження державної політики щодо регіонів, особливо з питань фінансового забезпечення їхнього соціально-економічного розвитку, узгодженості повноважень і дій органів регіонального управління та місцевого самоврядування.

Враховуючи те, що органи місцевого самоврядування можуть регламентувати, беручи на себе відповідальність, значну частину державних справ і управляти ними в інтересах місцевого населення, доцільно розширити повноваження цих органів щодо встановлення суто місцевих правил – адміністративних норм, заборонного характеру, і надати виконавчим органам рад усіх рівнів право приймати в оперативному порядку рішення.

Необхідно встановити юридичну відповідальність за неефективне використання об'єктів, що були приватизовані чи взяті в оренду, якщо протягом певного періоду не отримано передбачуваних прибутків від господарської діяльності, та за шкоду, яку завдано земельним ресурсам.

Також необхідне запровадження дієвих механізмів усебічного залучення громадян до вирішення місцевих справ, удосконалення механізмів взаємозв'язку всіх ланок місцевого самоврядування з мешканцями відповідних територій; більш широке застосування таких форм реалізації конституційного права громадян на участь у місцевому самоврядуванні, громадських слуханнях, органах самоорганізації населення, загальних зборах громадян, місцевих ініціативах, розробці необхідної законодавчої бази в цій сфері; забезпечення прозорості процесу прийняття рішень органами виконавчої влади, зокрема шляхом залучення інститутів громадського суспільства до підготовки, обговорення проектів та аналізу виконання рішень, а також регулярного інформування громадськості про діяльність органів виконавчої влади.

Важливо також законодавчо закріпити відповідними законами фінансову базу місцевого самоврядування, забезпечити на державному рівні в межах періоду роботи обраної Верховної Ради України стабільність нормативів відрахувань від основних бюджетних надходжень до бюджетів низових територіальних органів управління.

Необхідно активізувати діяльність держави щодо підвищення ефективності реформування майнових відносин, зміцнення матеріальної бази місцевого самоврядування, яка повинна акцентуватись за такими напрямками:

1. Розв'язання основних завдань Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні з метою чіткого розподілу розпорядних та управлінських функцій між місцевими радами та місцевими органами виконавчої влади.

2. Надання додаткових наглядових повноважень місцевим органам виконавчої влади, а також покладання на них відповідальності за розв'язання поточних і перспективних завдань формування матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування.

3. Посилення відповідальності місцевих органів виконавчої влади за проведення приватизаційного представництва Фонду державного майна України.

Щодо розвитку територіальної організації органів виконавчої влади та місцевого

самоврядування треба передбачити необхідну державну підтримку низових органів територіального правління; державну координацію процесів розвитку системи місцевого самоврядування; забезпечення державної підтримки депресивних низових територіальних формувань; проведення політики стимулювання розвитку територіальних формувань низового рівня.

Велику увагу треба приділяти кадровому складу державної служби в Україні, удосконалення якого має стати одним із пріоритетних завдань адміністративно-політичних перетворень як центрального державного апарату, так і регіональних органів.

Державна служба повинна розумно забезпечити організоване, демократично-правове та результативне державне управління за рахунок розвитку професіоналізації кадрового складу. Вона є основою побудови ефективної взаємодії органів управління державної служби з кадровими службами державної влади й управління та призначена через створення умов для ефективної діяльності державних органів оптимально поєднувати особисті, групові й державні інтереси, відбивати та захищати інтереси всіх верств населення.

Основні принципи державної служби потребують уточнення та конкретизації, визначеності здійснення класифікації посад у державних органах за змістом і характером діяльності, способами обіймання посади і надання повноважень, з наступною розробкою реєстрів і професійно-кваліфікаційних характеристик відповідних посад, віднесених до державної служби. Принциповим є також питання професійно-кваліфікаційних вимог як до посад державних службовців, так і до претендентів на заняття таких посад.

Ю.В. БОКОВИКОВА

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ МІНЕРАЛЬНО-СИРОВИННИХ РЕСУРСІВ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Сьогодні Україна проголосила курс на адміністративно-економічну оптимізацію відносин між центром і територіями та поліпшення регіональної структури країни за умови максимально ефективного використання наявних ресурсів [3, с. 159], значне місце серед яких посідають сировинні – другі після земельних природних багатств України.

Харківська область має відповідні сировинні можливості для підтримання наявних та створення нових виробничих потужностей, налагодження системи міжрегіональних зв'язків, економічного розвитку регіону. Мінерально-сировинна база області на 37,6 % складається з паливно-енергетичних корисних копалин (нафти, газу, конденсату, кам'яного та бурого вугілля), на 50,7 % – з сировини для виробництва будівельних матеріалів, решту становить сировина кольорових металів (рудопроявлення срібла, родовища германію, розсіпні родовища титан-цирконійових руд), прісні та мінеральні підземні води (таблиця).

Таблиця

Мінерально-сировинна база Харківської області

Корисні копалини	Усього родовищ		Родовища, що розробляються		Видобуток сировини в 2002 р.
	2001 р.	2002 р.	2001 р.	2002 р.	
Вугілля кам'яне, млн т	7	7	-	-	-
Вугілля буре, млн т	1	1	-	-	-
Сапропель, млн т	22	22	-	-	-
Титан, млн т	1	1	-	-	-
Цирконій, млн т	1	1	-	-	-
Керамзитова сировина, млн т	5	5	1	1	0,027
Цегельно-черепична сировина, млн м ³	100	100	44	44	-
Сіль кухарська кам'яна, млн т	1	1	1	1	0,028
Фарбова сировина, млн т	1	1	0	0	0
Абразивна сировина, млн т	1	1	1	1	-
Пісок формувальний, млн т	3	3	2	2	0,284
Цементна сировина, млн т	3	3	1	1	2,431
Вапняк для випалювання вапна, млн т	1	1	0	0	-
Крейда будівельна, млн м ³	9	9	4	4	0,002
Скляна сировина, млн т	2	2	1	1	0,558
Пісок будівельний, млн т	19	19	7	7	0,346
Пісок для пісоків локомотивів, млн т	1	1	-	-	-
Камінь будівельний, млн м ³	5	5	5	5	-
Газ вільний, млн м ³	45	45	23	23	6929
Нафта, тис. т	11	11	4	4	151,4
Конденсат газовий, тис. т	35	35	20	20	151,4
Вода підземна гірська, тис. м ³ /доба млн м ³ /рік	30	30	21	21	208,08 75,95

Поряд з родовищами газу, нафти та підземних вод найважливіше значення для економіки області мають родовища твердих корисних копалин. На державному балансі України по Харківській області нараховується 187 родовищ 15 видів твердих корисних копалин (вугілля, сапропель, титан, сіль кухарська, фарбова сировина, абразивна сировина, камінь будівельний, формувальні, скляні та будівельні піски, крейда, вапняк, цементна сировина, керамзитова та цегельно-черепична сировина), з яких експлуатуються 71 родовище 11 видів корисних копалин [2].

Проблеми взаємодії в системі "природа-суспільство" достатньо різноманітні та складні. Їхнє вирішення здійснюється на різних управлінських рівнях – місцевому, регіональному, центральному (державному) і міждержавному.

Регіональний рівень потребує державного втручання та координації діяльності з питань природокористування, спрямованих на комплексний розвиток регіону, передбачає створення механізму планування й реалізації регіональних програм стійкого розвитку території. Складовими цих програм можуть бути такі елементи: зміст програми; система критеріїв, нормативів і показників; система економічних інструментів мотивації реалізації планів (податки, платежі, стягнення, субсидії, суди, дозволи); система формування знань і умінь виконавців; система фінансування

(місцева, державна, екологічні банки та страхові фонди); система контролю та оцінки (моніторинг, ОВОС, аудит, аналіз екологічного ризику); інституціональна система (управління різних рівнів, інспекції СЕС, громадські організації); система врахування громадської думки (участь в екологічному форумі, опити населення, референдум); система економічного обґрунтування (вирішує завдання формування інвестиційного простору, обґрунтування ефективності добору ресурсів та варіантів екологічних дій).

Необхідно визначити потреби суспільного виробництва регіону в мінерально-сировинних і паливно-енергетичних ресурсах з позицій збалансованості, достатньої необхідності, комплексності та екологічної безпеки. З одного боку, продаж сировини понад потреби дозволить істотно поповнювати місцеві бюджети. З іншого – родовища, в яких сьогодні немає потреби, законсервувати з урахуванням усіх технологічних вимог, щоб через 10 – 15 років не відновлювати, а лише розконсервувати.

Наступним кроком повинна бути розробка цільових програм розвитку цього виду ресурсів у районах області. До складу виконавців зазначених програм суб'єкти системи управління можуть залучати підприємства, установи й організації незалежно від підпорядкування і форм власності.

Проблеми раціонального використання мінерально-сировинної бази пов'язані, між іншим, з комплексним природокористуванням. Велика кількість родовищ місцевого значення (насамперед, цегельної сировини) розробляються взагалі без будь-якого геологічного вивчення. Сировина використовується без урахування її якості й екологічних наслідків, якість продукції дуже низька. Тому одним з головних шляхів у наведених порядку в надрокористуванні є ліцензування (Кодекс України "Про надра"), що передбачає обов'язкове геологічне вивчення родовищ з наданням рекомендацій щодо їхнього комплексного використання.

Згідно з "Основними напрямками державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки" одним з напрямів розвитку мінерально-сировинного комплексу України є створення національної мінерально-сировинної бази для підприємств, які використовують імпортовану сировину (свинець, цинк, олово, фосфорити та ін.) [1, с. 81]. Харківська область має перспективні, екологічно чисті родовища фосфоритів (Ізюмський район), розробка яких може здійснюватись комплексно. У той же час Україна не має жодного підготовленого для промислової експлуатації родовища фосфоритів. Сировина для виробництва фосфорних мінеральних добрив завозиться з Північної Африки. Власних коштів, як завжди, бракує. Розвиток видобутку цього виду ресурсів дасть змогу розширити зовнішньоекономічну діяльність регіону і залучити довгострокові інвестиції в Україну.

Оскільки сьогодні розробкою комплексних перспективних планів розвитку території займаються органи державної влади на місцях, то саме вони повинні подбати про необхідність принципово нових рішень щодо більш повного, раціонального, максимально ефективного та вигідного використання мінерально-сировинних ресурсів, фінансової підтримки цієї перспективної та прибуткової галузі, яка зможе значною мірою забезпечити підприємства власною сировиною та

надасть можливість експорту деяких її видів.

Література:

1. Екологічне законодавство України. – Х.: ТОВ “Одиссей”, 2002. – 928 с.
2. Національна доповідь: Звіт Державного управління екології та природних ресурсів Харківської області за 2002 рік // <http://www.menr.gov.ua>.
3. Розвиток громад і регіонів України: Проект Київського ін-ту Схід-Захід / В. Гудан, Г. Линевиц, О. Бойко-Бойчук та ін.; За ред. С. Максименка. – К.: Логос, 1999. – 164 с.

П.В. ВОРОНА

ПАРЛАМЕНТСЬКІ СЛУХАННЯ ЯК ПРОПОЗИЦІЯ РЕАЛЬНИХ МЕХАНІЗМІВ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Нинішній стан регіонального розвитку обговорювався на парламентських слуханнях “Регіональна політика та місцеве самоврядування в Україні: законодавчі аспекти”, які відбулися 16 квітня 2003 р. у Верховній Раді України. Розглянувши питання стану, перспектив і розвитку законодавчого вирішення нагальних проблем місцевого та регіонального розвитку, учасники визначили пріоритетні напрями в діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Спираючись на Постанову Верховної Ради України “Про рекомендації парламентських слухань про законодавчі аспекти регіональної політики та місцевого самоврядування”, виділимо найактуальніші з них.

1. Реформування системи адміністративно-територіального устрою з метою забезпечення:

- територіальності місцевого самоврядування, яке має здійснюватися на відмежованих територіях;
- розвитку місцевого самоврядування на всій території України без будь-яких обмежень. Територіальною основою місцевого самоврядування має стати громада як адміністративно-територіальна одиниця.

2. Створення правових, економічних та організаційних умов для формування територіальних громад, які б володіли матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективної реалізації завдань і функцій місцевого самоврядування.

3. Реформування системи місцевого самоврядування передбачає:

- законодавче визначення місця, ролі та повноважень територіальної громади, активне запровадження різних форм прямої демократії, підвищення ролі органів самоорганізації населення і безпосередня участь громадян у вирішенні питань місцевого та регіонального розвитку, надання соціальних послуг;
- удосконалення порядку формування виконавчих органів місцевого самоврядування та підготовки кадрів для цієї сфери, посилення ролі вищих

навчальних закладів, які здійснюють відповідну підготовку фахівців;

– створення спеціальних правоохоронних формувань – муніципальної міліції, яка б забезпечувала виконання рішень органів місцевого самоврядування з питань забезпечення законності, правопорядку, охорони прав і законних інтересів громадян.

4. Чіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади на основі:

- законодавчого закріплення розмежування повноважень;
- дотримання принципу субсидіарності – зі сфери компетенції органів державної виконавчої влади має бути вилучено та передано до відання місцевого самоврядування всі повноваження, які можливо ефективно реалізувати на рівні територіальної громади;
- фінансового, матеріального та іншого забезпечення виконання органами місцевого самоврядування делегованих їм окремих повноважень органів виконавчої влади;
- трансформації місцевих державних адміністрацій від місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції до контрольно-наглядових органів у структурі урядової влади шляхом вилучення у них та передачі відповідним органам місцевого самоврядування функцій і повноважень організаційно-господарського характеру.

Практика свідчить, що реформування механізму управління розвитком регіонів, встановлення належного балансу між загальнодержавними та регіональними і місцевими інтересами, підвищення ролі місцевого самоврядування як головного елемента і суб’єкта процесу децентралізації, забезпечення надійного матеріального, фінансового, кадрового, інформаційного та іншого ресурсного забезпечення завдань і функцій публічної влади на регіональному та місцевому рівнях не стало провідним у політико-економічних перетвореннях держави.

На демократизації державного управління негативно позначається брак політичної волі щодо здійснення адміністративної реформи на місцевому та регіональному рівнях на засадах децентралізації, деконцентрації владних повноважень, субсидіарності, консолідації ресурсного забезпечення і стратегічного планування розвитку територіальних громад. Потребують значного вдосконалення механізми і процедури розв’язання так званих “компетенційних спорів” і конфліктних ситуацій на місцевому і регіональному рівнях, передусім у судовому порядку, забезпечення впровадження в повному обсязі в національне законодавство положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

Нинішній стан регіонального розвитку та місцевої демократії суперечить Конституції України, в якій принципи децентралізації влади тісно пов’язано з розвитком місцевої демократії, суттєвим підвищенням якості соціальних та адміністративних послуг, що надаються населенню в системі місцевого самоврядування та на регіональному рівні. Пріоритетні напрями накреслені учасниками парламентських слухань і ухвалені Верховною Радою України, могли б стати новим механізмом регіонального розвитку в контексті європейської інтеграції, бо ними передбачено максимальне наближення нашої моделі місцевої влади до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування.

С.Ю. ГОНЧАРОВА, А.Б. ГОНЧАРОВ

ПІДВИЩЕННЯ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ ЛЮДСЬКИХ РЕСУРСІВ ЯК СТРАТЕГІЧНИЙ НАПРЯМОК РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

Становлення соціально орієнтованої економічної системи, яка ґрунтується на ринкових відносинах, безпосередньо пов'язано з розв'язанням проблеми розвитку конкурентоспроможності людських ресурсів, яка недостатньо досліджена вітчизняною економічною наукою.

Аналіз соціально-економічного розвитку регіонів в останні роки свідчить, що в сучасних умовах відтворення трудового потенціалу не відповідає завданням формування конкурентоспроможних трудових ресурсів, оскільки воно супроводжується катастрофічно низькими показниками соціально-демографічного розвитку економічно активного населення.

В умовах глибокої економічної кризи на ринку праці України відчувається незадоволений попит на висококваліфікованих працівників широкого профілю, спеціалістів нових професій, зумовлений розвитком ринкових відносин і соціальним прогресом. Виникає потреба у керівниках нового типу, що мають не тільки знання у галузі маркетингу, менеджменту, права, володіють іноземними мовами й новими технологіями, а й характеризуються високою здатністю до навчання і професійної мобільності, стратегічним мисленням.

Передумови, що відбивають вплив соціально-економічної ситуації в країні на сучасний стан конкурентоспроможності людських ресурсів, такі: низький рівень життя більшої частини населення і зростання масштабів бідності; різке розшарування населення за рівнем доходів; зростання масштабів прихованого безробіття і загроза його поступової трансформації у відкрите; погіршення медичного обслуговування населення, обмеження доступності його послуг; зростання невизначеності й невпевненості багатьох людей у майбутньому. Визначені негативні соціально-економічні тенденції позначаються на розвитку демографічних процесів у регіонах, які є основою формування комплексу характеристик конкурентоспроможності трудових ресурсів на ринку праці.

Управління конкурентоспроможністю людських ресурсів вимагає вивчення кращого зарубіжного досвіду та методів його адаптації до специфіки сучасного періоду, концептуального розроблення засад конкурентоспроможності праці на рівні підприємств, організацій, галузей, регіонів і країни в цілому.

В умовах розширення господарських зв'язків між країнами близького і далекого зарубіжжя, виходу України на світові ринки праці конкурентоспроможність робочої сили стає важливою умовою ефективності міжнародних економічних зв'язків країни, її інтеграції в Європейське співтовариство та входження до міжнародного економічного простору.

Для підтвердження необхідності інтелектуалізації праці та зростання кваліфікації трудових ресурсів можна навести такі дані: наприкінці 1990-х рр. близько 16 % створеного національного багатства припадало на частку виробничих фондів, 20 % – природних ресурсів, а 64 % – “людського капіталу” [2].

Наведене безпосередньо свідчить про необхідність пильної уваги до проблем підвищення якості робочої сили з боку регіональних органів влади та держави в цілому. Стратегія економічного зростання регіонів в Україні повинна спрямовуватись на реалізацію програм розвитку трудового потенціалу, найважливішим напрямком яких є підвищення якості й конкурентоспроможності робочої сили, формування мотивації до продуктивної праці.

У цілому для України термін “конкурентоспроможність” є новим і застосовується переважно у сфері маркетингової, інноваційної та стратегічної діяльності одиниць бізнесу, тому стосовно його тлумачення в контексті людських ресурсів не існує, на жаль, єдиної думки.

Загальна картина соціально-економічної ситуації в регіонах і країні визначає деякі характеристики конкурентоспроможності людських ресурсів. Д.П. Богиня подає конкурентоспроможність робочої сили як сукупність якісних і вартісних характеристик, що забезпечують задоволення конкретних потреб роботодавців, у тому числі державних підприємств, у працівниках певної кваліфікації (професії) [1]. Це поняття має чітко визначені якісні та кількісні характеристики. В якісному аспекті воно розглядає певні ознаки, що характеризують сукупність споживчих властивостей робочої сили до ефективної праці. В аспекті кількісних якостей поняття конкурентоспроможності працівника може визначатись такими показниками, як фах, стаж, вікові дані, володіння іноземними мовами тощо.

Практика визначення конкурентоспроможності робочої сили ґрунтується на аналізі сукупних характеристик робочої сили порівняно з працівниками аналогічних професій. Оцінюючи конкурентоспроможність працівників, дослідники, як правило, орієнтуються на умови конкретного ринку праці й вимоги роботодавців. Слід виділити чинники, які характеризують творчі здібності працівника, володіння суміжними професіями, здатність до опанування нових знань, нової техніки і технології, економіко-правова поінформованість, ініціативність, неординарність у прийнятті рішень, а також здатність до виконання трудових функцій на рівні міжнародних стандартів. За умови розширення міждержавних і міжрегіональних економічних зв'язків визначальними чинниками конкурентоспроможності робочої сили постають такі якості працівника: знання мови країни працевлаштування, дефіцитність професії тощо.

Підвищення конкурентоспроможності людських ресурсів на рівні регіону, на наш погляд, повинно здійснюватися за такими напрямками: підвищення конкурентоспроможності активної частини населення країни та молоді; оволодіння сучасними навичками праці; формування підприємницького класу, здатного забезпечити розвиток і підйом економіки; розробка і реалізація програм набору, підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів, упровадження систем інформаційних технологій, що інтенсифікують використання потенціалу кадрів і сприяють засвоєнню знань; створення інституціональних і соціально-економічних умов для реалізації потенційних переваг індивідуальної робочої сили на ринку праці через процес створення і збереження ефективних робочих місць, підтримка зайнятості соціально-слабких груп тощо.

Виходячи з різних соціально-економічних умов регіонів, різного рівня фінансової

стійкості окремих підприємств при однаковому потенціалі окремих працівників їхня реальна затребуваність на регіональних ринках праці може бути різною. Тому у процесі реалізації регіональної стратегії підвищення конкурентоспроможності людських ресурсів необхідно по-новому вирішувати питання ефективного використання робочої сили слабких соціально-демографічних груп населення. Аналіз показує, що як тільки будуть створені реальні передумови для економічного зростання, розширення виробничої бази, то праця "неконкурентоспроможних" працівників можливо буде ефективно використаною на спеціально створених нових робочих місцях.

На наш погляд, вихідним постулатом державної стратегії щодо політики зростання конкурентоспроможності людських ресурсів на національному і регіональному рівнях повинен стати принцип досягнення максимальної участі у сфері суспільної праці різних категорій населення і мінімізація рівня безробіття серед окремих соціально-демографічних груп.

Література:

1. Богиня Д. Концептуальні підходи до визначення конкурентоспроможності робочої сили на ринку праці // Україна: Аспекти праці. – 1999. – № 6. – С. 4.
2. Матросова Л.Н. Проблемы повышения конкурентоспособности рабочей силы в Украине // Проблемы формування ринкової економіки: Міжвід. наук. зб.: Спец. вип. "Управління людськими ресурсами: проблеми теорії та практики". – К.: КНЕУ, 2001. – С. 155.

В.І. ГРЕЧИШКІН

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАЙНЯТІСТЮ НАСЕЛЕННЯ

В умовах трансформаційного періоду розвитку економіки важливе значення мають проблеми, пов'язані з економічними перетвореннями в Україні найбільш гостро відчутні у сфері зайнятості населення. Сотні тисяч громадян країни опинилися без роботи, тож, і без коштів до існування. Конституція будь-якої цивілізованої держави гарантує право на працю як найактуальніше право людини і громадянина.

Плідні ідеї щодо розв'язання питань державного і регіонального управління зайнятістю населення знаходимо в наукових працях вітчизняних дослідників – О. Амосова, В. Корженка, С. Мельника, П. Коропця, Г. Кошелевої, Г. Мостового, Г. Одінцової та ін. Але, на нашу думку, методологічні основи державного управління у сфері зайнятості населення ще не отримали академічного визначення, отже, це питання потребує подальшого теоретичного розв'язання.

Метою даної публікації є обґрунтування особливостей державного управління зайнятістю населення на регіональному рівні, надання пропозиції щодо визначення поняття державного і регіонального управління зайнятістю населення.

У сучасній науковій літературі важко знайти єдине тлумачення суті вдосконалення управління взагалі та державного (регіонального) управління зайнятістю населення зокрема [6, с. 17]. Складність розгляду цього питання полягає також у необхідності одночасного його дослідження з позицій державного управління та економіки. Це зумовлено належністю категорії "державне управління" до науки управління, а категорії "зайнятість" – до економічної науки, які разом визначають предмет нашого дослідження – "державного управління зайнятістю". Спробуємо визначити зміст поняття "зайнятість". Закон України "Про зайнятість населення" подає таке тлумачення: "Зайнятість – це діяльність громадян, пов'язана із задоволенням особистих та суспільних потреб, і така, що, як правило, приносить їм дохід у грошовій або іншій формі" [1, с. 3].

Визначення суті державного управління зайнятістю передбачає звернення до словника, бо в ньому є точне трактування кожної складової досліджуваного нами поняття. Так, наприклад, "управління" визначається, як "адміністративна установа або відділ якоїсь установи, організації, що відає певною галуззю господарської та іншої діяльності" [4, с. 1300]. Основи управління було закладено в античні часи. Ще Платонові було відомо, що "управління – це не просто мистецтво. У своєму творі "Республіка" він намагався давати поради та формулювати правила щодо того, як потрібно керувати людськими колективами" [8, с. 5].

Н.Р. Нижник, О.А. Машков, Г.С. Одінцова та Н.М. Мельтохова під "державним управлінням" розуміють "організуючий, спрямовуючий, координуючий вплив суб'єкта державного управління на об'єкт державного управління" [8, с. 5-6; 9, с. 15]. Виходячи з цього, ми можемо стверджувати, що державне управління має дві важливі особливості: перша – поняття "державне управління ширше порівняно з поняттям "виконавча влада"; друга – воно можливе як діяльність з огляду на ієрархічність побудови органів державного управління, завдяки чому імпульси влади йдуть від центру до регіонів, створюючи вертикаль управлінських впливів [8, с. 8-9]. Г.В. Атаманчук справедливо зазначає, що "сутність державного управління виявляється не стільки через термін "діяльність", скільки через атрибутивну ознаку "вплив", а саме: вплив органів держави на інші органи, з яких встановлюються вертикальні та горизонтальні зв'язки" [2, с. 57]. Тобто, державне управління формується, коли приймається управлінське рішення шляхом узгодження всіх його елементів, єдиного підходу до визначення яких наука немає. Так, на думку Ю.А. Тихомирова, "типovими елементами організації державного управління" можуть бути такі:

- а) загальна система державного управління у певній сфері, включаючи статус і функції спеціальних та інших органів, що в ній діють;
- б) набір адміністративно-правових регуляторів і механізм державного контролю та нагляду;
- в) низові організації та інформаційне забезпечення [8].

Важливого значення набуває визначення об'єкта державного управління. Існують різні погляди з цього питання. На думку Г.В. Атаманчука, "управлінські об'єкти користуються пріоритетом перед суб'єктом державного управління, тому що відтворення матеріальних і духовних продуктів і соціальних умов є первинним

і головним для життєдіяльності людей” [2, с. 78]. Н.Р. Нижник та О.А. Машков вважають, що “об’єкт державного управління – це система, котра утворюється її елементами якої є люди, соціальні групи, що взаємодіють між собою з приводу загальнодержавних і приватних інтересів. Він є визначальним елементом системи управління, якому адресовано управлінський вплив з боку суб’єкта управління. Діяльність суб’єктів управління визначають особливості об’єкта управління, місце конкретної системи державного управління” [8].

Одним з важливих понять для розуміння сутності предмету нашого дослідження є регіональне управління. Вітчизняні фахівці у сфері регіонального управління не мають спільної думки щодо поняття “регіон” [3], не кажучи вже про визначення “регіонального управління”. Більшість схильна до об’єктивістського підходу, розглядаючи регіон як однорідне соціально-економічне й еколого-географічне просторове утворення. “Це пояснюється відсутністю обґрунтування поняття в Конституції України, де воно зустрічається двічі без будь-якого наведення атрибутів” [10, с. 15].

Є. Глухачов “регіон” ототожнює з назвою найбільшої адміністративно-територіальної одиниці – області [5, с. 24]. С. Романюк під регіоном розуміє “найбільшу адміністративно-територіальну одиницю субнаціонального рівня, яка має виборну владу, юридичну незалежність і власний бюджет. В умовах України це рівень області та Автономна Республіка Крим” [11, с. 3].

Наша держава визначила європейську перспективу як стратегічне завдання, тому треба розглянути нормативні вимоги до регіону Європейського Союзу (ЄС). У програмних документах ЄС можна знайти характеристики атрибутивних ознак, притаманних регіональному управлінню. Регіон – це, перш за все, територіальне утворення, яке має юридичний статус, свою представницьку асамблею та виконавчий орган, фінансову автономність. Повноваження між державою і регіонами регулюються конституцією або відповідними законами з використанням політичної децентралізації та субсидіарності.

Як зазначає С. Красноп’орова, “державне управління зайнятістю – це сукупність взаємопов’язаних і взаємоузгоджених на об’єктивних законах і закономірностях елементів, котрі визначають порядок регулювання державою відтворення та використання здібностей людини до праці” [7, с. 160].

На підставі проведеного аналізу зробимо висновок, що регіональне управління зайнятості населення – це частина системи державного управління в цій сфері, яка в комплексі покликана відтворити та задовольнити особисті та соціальні потреби людини. Таким чином, виявлено співвідношення і взаємозв’язки між окремими суміжними поняттями “управління” та “державне управління” і визначено суть державного управління зайнятості населення.

Література:

1. Закон України “Про зайнятість населення” // ВВР України. 1991. – № 14. – Ст. 170.
2. Атаманчук Г.В. Сущность советского государственного управления. – М.,

1980. – С. 57.

3. Братула А. Совершенствование механизма управления депрессивными регионами // Экономика Украины. – 2002. – № 10 – С. 43 – 48.

4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпін: ВТФ “Перун”, 2001. – 1440 с.

5. Глухачов Є.Ф. Правові аспекти регіональної політики в Україні // Регіональна політика в Україні: стан та перспективи розвитку: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 24-25 травня 2000 р. – Х., 2000. – С. 23 – 25.

6. Гречак В.І. Удосконалення державного управління зайнятості населення // Україна: аспекти праці. – 2003. – № 7. – С. 17 – 19.

7. Красноп’орова С.В. Механізм удосконалення регіонального управління в сфері зайнятості населення: Дис. ... канд. наук з держ. упр. – Х., 2002. – 200 с.

8. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посіб. / За заг. ред. Н.Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.

9. Одінцова Г.С., Мельтохова Н.М. Теорія та історія державного управління: Опорний конспект лекцій і метод. вказівки до проведення практ. занять. – Х.: УАДУ(ХФ), 2001. – 136 с.

10. Регіоналізація і Вибори – 2002 як засоби удосконалення владних відносин в Україні: теорія і практика // За ред. В.В. Лісничого. – Х.: Вид-во ХарПІ УАДУ, 2003.

11. Романюк С. Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості: регіональні дослідження: Моногр. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 112 с.

О.Є. ГУКОВА

РОЛЬ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ В ПІДВИЩЕНІ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ (НА ПРИКЛАДІ ЛУТАНСЬКОЇ ОБЛАСТІ)

Без залучення громадян до процесів державного управління Україна може перетворитися на бюрократичну структуру і втратити довіру громадян. Одним із ефективних шляхів комунікації між владою і громадою є засоби масової інформації.

Особливо цікавою, корисною і дієвою є роль засобів масової інформації в ефективній комунікації між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування і населенням на регіональному рівні.

Ці засоби сприяють ефективній роботі органів державної влади, інформують громадян країни про діяльність державного сектора та прийняття ними адміністративних рішень. ЗМІ надає прозорості та наближує владу до населення, залучає громадськість до обговорення і реалізації проєктів соціально-економічного й духовного розвитку країни.

Одним із найгостріших є питання забезпечення інформаційної відкритості влади через нові підходи до технології управлінського процесу на всіх рівнях. Влада повинна сприймати суспільство як партнера, а не як підпорядковану структуру.

Партнерство передбачає прозорість і відкритість державної служби для громадян.

У цьому контексті особливо гострою постає проблема встановлення дієвих зв'язків із громадськістю, що передбачають чесні, відкриті, доброзичливі взаємовідносини між органами державної влади та населенням [4].

Регіональні ЗМІ займають провідні позиції в тиражуванні та доступності, користуються найбільшою довірою пересічних громадян.

Проект Інформаційного кодексу України такі видання, де є частка засновництва органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, трактує як комунальні, і вони мають право на існування в інформаційному просторі нашої держави.

Важливим аспектом інформаційної політики є агентства, які продукують інформаційні стрічки, дайджести, бюлетені. Інформаційні матеріали агентств – це те, без чого неможливо уявити сучасну газету. Проблема лише в доступності такої інформації для самої редакції та наявності площі для публікацій. Аналіз газет Луганської області свідчить, що матеріалами інформаційних агентств користуються більше недержавні засоби масової інформації.

Для того, щоб важлива інформація про життя держави розповсюджувалася через районні видання, потрібно зробити дешевшою її вартість і розширити газетну площу.

Концепція інформаційного простору має законодавчо закріпити й узаконити роль і місце всіх ЗМІ, з якими держава через органи виконавчої влади має працювати в обстановці партнерства та взаємоповаги.

Аналіз структури інформаційного поля Луганської області свідчить про те, що в регіоні продовжується процес роздержавлення преси і власності суб'єктів інформаційної діяльності з впровадженням нових інформаційних технологій. Станом на 1 вересня 2003 р. у Луганській області було зареєстровано 352 періодичних видання, з яких регулярно виходить 233 загальним тижневим тиражем 1 млн 800 тис. примірників, таким чином, на сьогодні в середньому по області на кожну родину припадає близько трьох примірників місцевих видань. Розвитку інформаційного простору Луганщини притаманні такі тенденції: щорічно збільшується сектор незалежних суспільно-політичних видань (на сьогодні їх 62); домінують ЗМІ, засновані комерційними структурами і приватними особами (у 2002 р. з 46, які пройшли реєстрацію, 32 – приватні); потужний блок преси – це рекламно-інформаційні видання (зараз в області активно діють 93) [5].

Слід зазначити, що на обласному рівні механізм реалізації Закону України “Про порядок висвітлення діяльності органів влади і місцевого самоврядування засобами масової інформації в Україні” вже відпрацьований та ефективно діє. У цьому році відповідні договори укладено між обласною радою та обласною держадміністрацією з провідними обласними газетами “Наша газета”, “Луганская правда”, “Жизнь Луганска”, “Ижица”, а також з Луганською облдержтелерадіокомпанією та обласним об'єднанням “Луганське кабельне телебачення”.

Управління у справах преси та інформації облдержадміністрації та пресслужба плідно співпрацюють зі ЗМІ області, завдяки чому періодичні видання системно, всебічно та конструктивно висвітлюють діяльність органів влади.

Спільно з головним управлінням інформаційної політики Адміністрації Президента України в області здійснюється медіа-проект, що має на меті виконання завдань, передбачених Указом Президента України [2]. З початку реалізації цього

проекту періодичні видання області надрукували більше 80 матеріалів, спрямованих на роз'яснення соціально-політичної ситуації в країні.

Таким чином, можна відзначити, що ефективна взаємодія органів влади та ЗМІ є важливою проблемою державного управління в Україні. Це сприяє як кращій інформованості громадян про діяльність державної влади, так і прозорості, наближення її до населення.

Сьогодні, як ніколи, громада потребує від влади прозорості й відкритості в роботі. Реалізувати цей принцип допомагають комунальні засоби масової інформації. Районні і міськрайонні газети не залишаються осторонь важливих тем суспільного, економічного і політичного життя, вони є літописцями місцевого буття.

З метою створення додаткових умов для реалізації конституційних прав громадян на інформацію, участь в управлінні державними справами, виконання положень Послання Президента України [2].

Забезпечення відкритості формування і реалізації стабільної та зрозумілої громадянам економічної і соціальної політики держави визнано пріоритетним завданням Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади [3].

Керівникам центральних та місцевих органів виконавчої влади потрібно забезпечити проведення регулярних (за заздальгід оприлюдненим розкладом) прес-конференцій, у тому числі з використанням засобів глобальної інформаційної мережі Інтернет, а також періодичне надання публічних відповідей на запитання громадян через засоби масової інформації.

Забезпечивши таким чином відкритість державних структур та умови для встановлення партнерських стосунків із ЗМІ, влада вирішила б три надзвичайно важливі для себе і суспільства завдання:

- повернула довіру до себе громадян та унеможливила корумпування суспільства;
- забезпечила повною мірою реалізацію конституційних прав громадян в інформаційній сфері;
- забезпечила участь громадян у процесі прийняття управлінських рішень, що піднесло б ефективність державного управління на якісно новий рівень.

На даному етапі державотворення, ефективним засобом комунікації між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування залишаються друковані ЗМІ, тому й необхідно органам виконавчої влади та місцевого самоврядування сповна використовувати саме їх.

Сьогоднішнім ЗМІ не вистачає об'єктивної, актуальної, оперативної, виваженої, конструктивної інформації, яка б давала підстави для усвідомлення й порівняння процесів, а не нав'язувала власну думку.

В Україні виникла проблема створення суспільно-громадських друкованих ЗМІ, які б залежали лише від громади і були об'єктивними у висвітленні проблем державотворення. Ними можуть стати сьогоднішні комунальні ЗМІ, які виходять в обласних та районних центрах і займають провідні позиції у вітчизняному інформаційному просторі.

Органи виконавчої влади та місцевого самоврядування повинні активніше і

дівіше використовувати для доведення своїх рішень друковані засоби масової інформації, особливо місцеві.

На сторінках комунальних газет необхідно систематично друкувати інтерв'ю з керівниками, вмішувати розпорядження і рішення сесій відповідних рад. Газети можна використовувати для проведення "гарячих телефонних ліній" з актуальних питань соціально-економічного розвитку регіонів.

Таким чином, можна підняти якість матеріалів, що стосуються висвітлення діяльності органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, тим самим забезпечивши наріжний принцип державного управління – принцип прозорості та відкритості.

Література:

1. Закон України "Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні" від 16 листопада 1992 р. № 2782-ХІІ // ВВР України. – 1993. – № 1. – Ст. 1.

2. Указ Президента України "Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади" від 1 серпня 2002 р. № 683 // Офіц. вісник України. – 2002. – № 31. – Ст. 1463.

3. Розпорядження Президента України "Про заходи щодо підвищення рівня інформованості населення України про основні напрями державної політики" від 28 березня 1996 р. № 72/96-рп // CD НАУ-Експерт. Том 1 (005).

4. Грищенко В.О. Суспільний діалог "Народ – влада": досвід Луганщини. – Луганськ, 2003. – С. 18, 24.

5. Статистичний підсумок Луганської області за 2002 рік / Луганське обласне управління статистики. – Луганськ, 2003.

І.О. ДЕГТЯРЬОВА

КУЛЬТУРОЛОГІЧНІ ІНТЕНЦІЇ САМОВРЯДУВАННЯ

Сучасне реформування суспільного життя українського народу складається з величезної кількості різноманітних процесів та має дуже складну структуру. Але в цьому "нагромадженні" очевидним є те, що будь-які новачі сприймаються народом без особливого ентузіазму, у результаті чого всі українські реформи не мають успіху якісного впровадження. І це логічно, адже кожна людина схильна більше до традицій, аніж до новачі, не стільки до нового, скільки до незмінно "вічного", "старого", не до експерименту, а до перевіреного, "усталеного". То, може, краще будувати державу, враховуючи культурологічні особливості українського народу та власний історичний досвід?

Сьогодні одним з актуальних питань процесу державотворення в Україні є проведення муніципальної реформи. Але для того, щоб вона пройшла максимально "безболісно" для населення та з якнайкращими результатами, необхідним, насамперед, є осмислення минулого, глибокі наукові дослідження суспільних

процесів. Особливо це стосується досліджень історичного розвитку місцевого самоврядування в Україні та його впливу на український національний характер, які покликані допомогти збагнути окремі проблеми життєдіяльності цього суспільного інституту в нашій державі.

Спроби зрозуміти, чому окремі народи по-різному сприймають схожі події та ситуації, утворюють різні держави, можна знайти ще в античних мислителів, проте глибокі наукові дослідження національного характеру з'являються лише в ХІХ ст. Висновки цих досліджень полягали в тому, що рушійною силою історії є народ ("дух цілого") з його характером, що проявляється в лише йому властивих особливостях народного життя, у його мистецтві, релігії, мові, звичаях та ін.

Дослідженням самотутніх психологічних особливостей українців та їхнього впливу на розвиток місцевого самоврядування в Україні займалися такі відомі вчені, як М. Грушевський, М. Драгоманов, М. Костомаров, М. Туган-Барановський та ін. Сьогодні цьому питанню присвячено праці А. Гошко, М. Гримич, Н. Коломінського, Ю. Римаренка та ін.

На думку А.О. Гошко, "для того, щоб ефективно керувати людьми, потрібно глибоко знати людей, свій народ, його ментальність, особливості цієї ментальності" [1, с. 3]. Але справа ще більше ускладнюється, коли йдеться не про управління (коли достатньо кваліфікації та професіоналізму управлінців), а про самоврядування, яке потребує не тільки зазначених характеристик службовців, а й, насамперед, громадської активності та внутрішньої свободи кожної особистості.

Так, формування національного характеру українців більшість науковців пов'язує з географічним положенням країни, яке надає народові своєрідних типових рис. Найперше, звернемо увагу на історичну особливість формування українського етносу в умовах кордонної цивілізації. На його становлення впливали такі фактори, як боротьба зі степовими ордами, спустошення і колосальні людські втрати, необхідність постійного пересування та освоєння нових земель, рідке населення і невироблені комунікації при величезній території. Усе це призвело до того, що український народ став більш придатним до життя в локальних спільнотах, аніж до єднання в межах великого державного об'єднання.

Відсутність у нашого народу можливостей жити самостійним державним життям привела також до створення ним упродовж століть неповторної системи звичаєвого права, яке стало своєрідною компенсацією відсутності чітко структурованих державно-правових інституцій. Формування звичаєвого права, яке, у свою чергу, сформувало в національному характері українців самотутні риси народної правосвідомості замість державної, відбувалося в умовах створення народом різноманітних форм організації суспільного життя.

До особливих рис української ментальності, що складалася протягом багатьох століть, слід віднести надзвичайну жадобу до суспільної свободи, стихію вільної самодіяльності особистості та природний демократизм, які повсякчас спонукають до утворення різноманітних місцевих форм самореалізації на локально-суспільному й особистісному рівнях. Про це свідчить високий ступінь громадсько-політичної самоорганізації українського народу, починаючи з вічових часів.

Яскравим прикладом вдалих форм самоврядування нашого народу є поєднання

громадської, демократичної самоврядної організації з військовою в запорожців. Зрештою, сам факт виникнення козацтва є свідченням величезних потенційних можливостей українців, які спромоглися досягти свободи і самовизначення в умовах бездержавного залежного існування та створити самоврядну військову структуру, що протягом тривалого часу виконувала функції державного утворення.

Виконуючи час від часу настанови і зобов'язання, що виходили від держави, козаки завжди вважали їх чужими і мали на меті власні інтереси, намагаючись, головним чином, не поступитися своїми вільностями. Що ж стосується власних общинних, громадських порядків, то їм вони, навпаки, підкорялися з охотою і всі справи вирішували спільно. Значущість общини, товариства, громади в козаків виражалася навіть зовні. На документах, що виходили із Запорізької Січі, у кінці завжди ставився підпис: "Отаман кошовий війська запорозького з товариством", а всякий документ починався словами: "Ми, військо...", "До нас дійшов лист..." та ін. [3, с. 196].

Однією з найцікавіших форм місцевого самоврядування, що проіснувала в Україні упродовж кількох століть, було самоуправління українських міст під юрисдикцією Магдебурзького права. Воно розповсюдилося спочатку на західних землях, а з XVI ст. поширилося на Східну Україну, охопивши більшість українських міст, і вийшло з ужитку лише наприкінці XVIII ст., формально проіснувавши до початку XIX ст. І що цікаво, "головною причиною його занепаду було втручання місцевих адміністрацій у справи міст, невизначеність компетенцій рад, відсутність будь-якого контролю за місцевими адміністраціями, корупція та хабарництво посадових осіб тощо" [5, с. 544].

Таким чином, самоврядні потенції української ментальності – це один з основних складників генетичного коду українського народу, внутрішні творчі сили, котрі "внаслідок несприятливих для саморозвитку української нації обставин переважно залишилися незатребуваними, достатньою мірою нереалізованими і які за умови створення сприятливих можливостей для самореалізації українського народу можуть прислужитися в суспільно-політичній, державотворчій практиці" [3, с. 192]. Проте, на нашу думку, саме їхнє існування ще не означає, що вони будуть позитивними чинниками в державотворчому процесі. Створення дієвої системи місцевого самоврядування залежить не лише від культурологічних інтенцій самоврядування, а й від форми держави та принципів державотворення. Для досягнення рівня громадянського суспільства, правової держави необхідно створити такі умови, коли держава буде залежати від місцевого самоврядування не меншою мірою, ніж місцеве самоврядування від держави. Лише таким чином можна використати могутній духовний запас українського народу – нереалізовану сукупність самоврядних потенцій.

Література:

1. Гошко А.О. Формування моделі цільового місцевого самоврядування в Україні: Моногр. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 172 с.
2. Грушевський М.С. Очерк истории украинского народа. – К.: Либідь, 1990. – 400 с.

3. Основи етнодержавознавства: Підруч. / За ред. Ю.І. Римаренка. – К.: Либідь, 1997. – 656 с.

4. Шевчук В.П., Тараненко М.Г. Історія української державності: Курс лекцій: Навч. посіб. – К.: Либідь, 1999. – 480 с.

5. Юридична енциклопедія / За ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: Укр. енцикл. – 2001. – Т. 3. – 744 с.

С.В. ДОВГАЛЬ

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗРОБКИ РЕГІОНАЛЬНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Соціальна політика будь-якої держави передбачає визначення глибинних тенденцій розвитку в усіх сферах соціально-політичного життя, що зумовлюють процес розвитку соціального буття і соціальної безпеки людини та цілеспрямований вплив на них суб'єктів регулятивної діяльності. Політика такого типу має створити необхідний економічний механізм для розв'язання суперечностей як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру в економіці, політиці, соціальних та духовних відносинах суспільства, міжособистісних соціальних зв'язках людей, тих чи інших їхніх аспектах, тенденціях розвитку та функціонування, що впливають на соціальне буття, соціальне самопочуття та безпеку людини [1, с. 105].

В умовах переходу до соціально орієнтованої ринкової економіки проблема побудови нової соціальної політики визначається як заходи з соціального захисту окремих категорій населення (пенсіонерів, студентів, інвалідів, багатодітних сімей тощо). Такий підхід, як правило, мотивується тим, що в умовах ринку кожна працездатна людина має власними зусиллями забезпечувати добробут своєї сім'ї та її соціальну захищеність. Для створення системи матеріального забезпечення та її функціонування необхідні макроекономічні передумови, які б охоплювали всіх членів суспільства. Створення таких умов – важлива складова державного регулювання соціальної економіки. Світовий досвід показує, що створення макроекономічних передумов, які сприяють матеріальному самозабезпеченню працездатних, є ефективним важелем соціальної захищеності у країнах Західної Європи, особливо скандинавських. Держави з розвинутою ринковою економікою дають гарантії в галузі доходів, у загальнодержавній системі регулювання зайнятості, підготовки та перепідготовки кадрів, стимулюють професійну та територіальну мобільність населення, провадять інші заходи.

Головною метою соціальної політики в умовах соціально орієнтованої ринкової економіки є зняття всіх обмежень вільної економічної діяльності, надання можливості кожному працівникові, трудовому колективу одержувати доходи відповідно до реального внеску в збільшення суспільного багатства та задоволення матеріальних і духовних потреб населення [2, с. 12].

Метою соціальної політики держави є забезпечення збалансованого функціонування суспільства без струсів і потрясінь, досягнення в суспільстві злагоди,

стабільності та соціальної цілісності, самодостатнього рівня життєдіяльності людей, надання кожному членові суспільства можливості вільно розвиватися, реалізовувати свої здібності, одержувати прибуток.

Метою та завданням політики соціального добробуту повинно бути поліпшення життя людей шляхом піднесення життєвого й якісного рівня, утвердження соціальної справедливості та забезпечення найбільшої реалізації можливостей особи бути здоровим, освіченим і соціально активним громадянином держави [3, с. 32].

Стратегічними цілями соціальної політики на державному рівні є такі:

- досягнення відчутного поліпшення матеріального добробуту і умов життя людей;
- забезпечення повної продуктивної зайнятості населення, піднесення якості та конкурентоспроможності робочої сили;
- гарантування конституційних прав громадян на працю, соціальний захист, освіту, охорону здоров'я, житло;
- переорієнтація соціальної політики на сім'ю, забезпечення її прав і соціальних гарантій;
- забезпечення соціальної підтримки найвразливіших верств населення;
- вплив на демографічну ситуацію в напрямку зростання народжуваності та зниження смертності населення, особливо дитячої, підвищення тривалості життя;
- значне поліпшення соціальної інфраструктури.

Основні напрямки соціальної політики як на державному, так і на регіональному рівнях є складовою частиною ідеології державного будівництва, що націлена на забезпечення прав і свобод людини, інтеграцію суспільства навколо національної ідеї, відтворення соціальних цінностей, соціальне партнерство, розвиток демократичних інститутів, самоврядування в суспільстві, формування державної стратегії для зупинення тенденції моральної та духовної деградації суспільства. Реалізація соціальної політики держави передбачає різні підходи: соціальний і суто ринковий. За першим – суспільство має гарантувати кожному члену доходи, що не дозволять йому опуститися нижче межі малозабезпеченості. Ринковий підхід означає, що суспільство бере на себе зобов'язання лише створити умови кожному члену суспільства для виявлення екополітичної активності й одержання доходу. Обидва підходи при формуванні соціальної політики характеризують показники результативності соціальної політики чи характеристики рівня життя населення [4, с. 38].

Десятирічний досвід вітчизняної традиції беззаперечно доводить, що питання соціально-економічного розвитку регіонів стають дедалі важливішими, набувають навіть характеру глобальних. Складність і суперечливість ринкових перетворень, повільні зміни в державному управлінні лише загострюють весь спектр регіональних проблем. Додають своїх труднощів і цілком об'єктивні процеси регіоналізації суспільного життя.

Важливою стає необхідність визначення соціальної політики та її суб'єктів, сутності та характеру її зв'язку з соціальною інфраструктурою.

Одним з перспективних напрямків дій регіональних влад у побудові соціальної інфраструктури регіону є налагодження партнерських взаємовідносин з приватним сектором та структурами громадського суспільства. Можливості для цього є –

Конституцією України гарантовано право територіальних громад на місцеве самоврядування, а відповідний закон, який побудовано з використанням Європейської Хартії місцевого самоврядування, фактично проголошує в регіональному управлінні принцип муніципального дуалізму. На жаль, ці можливості повністю не використовуються.

Сьогодні не існує прогнозу відносно того, коли наша країна остаточно подолає економічну кризу, коли влада у країні перейде до інститутів самоврядування, а ми створимо сучасну демократичну державу. Але можна сміливо стверджувати, що соціальне партнерство є одним із шляхів до прискорення цього моменту, до того ж не за рахунок марних сподівань, а шляхом активізації громадян, через об'єднання демократичних сил з використанням зарубіжного досвіду та сучасних методик соціального партнерства.

Відсутність довіри між громадою та владою в країні й регіонах зводить нанівець багато постанов і рішень центральних та регіональних державних органів. З іншого боку, цінні ініціативи та пропозиції з народу не викликають необхідної реакції урядовців, що свідчить про кризу легітимності влади. Особливо вона послаблює позиції органів місцевого самоврядування, котрі є головним каналом доведення до населення кінцевих результатів суспільного виробництва, що направлені на суспільне споживання. Через місцеві бюджети суспільні фонди споживання розподіляються в територіальному і соціальному розрізі, тобто між окремими адміністративно-територіальними одиницями і соціальними групами населення [5, с. 125].

Зацікавленість у соціальному партнерстві, позитивні зрушення в цьому напрямку та відчутні результати від його акцій вже наявні в низці областей України (Харківській, Миколаївській, Запорізькій, у Криму), а свідоме прагнення до нього демонструють практично всі регіони.

За допомогою соціального партнерства на регіональному та місцевому рівнях держава має просунути, з одного боку, у напрямку успішного здійснення реформи державного устрою, передачі прав регіонам і місцевостям для проведення самостійної соціальної політики та самостійне її впровадження. З іншого боку, це сприятиме серйозним змінам у суспільній свідомості на користь демократичного, правового шляху розвитку України. Повною мірою ці сподівання стосуються органів місцевої виконавчої влади.

Література:

1. Бьюкенен Дж. Конституція економічної політики // Вопр. економіки. – 1994. – № 6. – С. 104–113.
2. Гаврилович Б. Дороговкази в майбутнє. – К., 1993. – 214 с.
3. Дудченко М., Плотников О. Міра економічної свободи в процесі формування ринку // Економіка України. – 1992. – № 11. – С. 32–40.
4. Кредисов А., Бодров В., Леоненко П. Суть, структура і принципи організації соціального ринкового господарства // Економіка України. – 1993. – № 4. – С. 38–40.

5. Лазутін В.Д. Людина і економіка: Соціоекономіка: Навч. посіб. для вузів. – К.: Просвіта, 1996. – 336 с.

В.Ф. ЗОЛОТАРЬОВ, О.М. КРАСНОГОЛОВЕЦЬ

МЕХАНІЗМ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В РЕГІОНІ

Інвестиції є домінуючим чинником економічного розвитку будь-якої сучасної держави. Від ефективності інвестиційної політики залежить стан виробництва, рівень технічного оснащення основних фондів підприємств, вирішення соціальних проблем, темпи економічного зростання, а також умови і можливості структурної перебудови економіки України.

Регіональна інвестиційна політика, поряд із загальнонаціональною, сьогодні є ключовою ланкою системи управління регіонального соціально-економічного розвитку і формування механізму ефективного використання, збереження соціально-економічного потенціалу регіону, зокрема інвестиційного.

Стан інвестиційної сфери в Україні протягом 1991 – 2002 рр. можна охарактеризувати як “параліч” інвестиційної діяльності. У цей період обсяг інвестицій в основний капітал скоротився й у 2002 р. склав лише 4,7 % від рівня 1990 р. [3, с. 47]. Тенденція зростання обсягів інвестицій спостерігається на основі зниження частки бюджетних капіталовкладень у ВВП (у 1990 р. вона була на рівні 4,4 %, 1999 – 1,05, 2002 р. – 0,54 % від ВВП) [2, с. 355].

Відсутність в Україні явно вираженої державної інвестиційної політики на тлі децентралізації державного управління та підвищення відповідальності регіонів за власний рівень соціально-економічного розвитку поставило перед регіональними органами влади складне завдання створення власного механізму управління інвестиційною діяльністю.

Експертне опитування учасників інвестиційної діяльності Східного регіону України – серед представників державного і недержавного секторів економіки – виявило, що на сьогодні для них (зокрема Харківської області) характерно: задоволення значної частини інвестиційного попиту в тіншовому секторі економіки; практична відсутність великих інвестиційних проєктів регіонального масштабу і схем мобілізації співфінансування; професійна невідповідність до здійснення інвестиційної діяльності більшості керівників державних підприємств і підприємницьких структур [1, с. 19–27].

Виходячи з цього сформулюємо основні положення регіонального механізму управління інвестиційною діяльністю, а саме: орієнтування інвестиційної діяльності з основними напрямками соціально-економічного розвитку регіону (ідеться як про пріоритети довгострокового характеру, так і про поточні завдання, при цьому однакової уваги вимагають виробництво та об’єкти соціальної інфраструктури і життєзабезпечення населення); диверсифікованість джерел інвестування соціально-економічного розвитку; мобілізація всього інвестиційного потенціалу регіону;

кооперування всіх можливих джерел інвестування для спільного фінансування розвитку регіону; сприяння в поліпшенні інвестиційного клімату, мобілізація регіональних резервів його оптимізації; підвищення привабливості регіону для внутрішніх і зовнішніх інвесторів.

Цей перелік дозволяє стверджувати, що одним з основних елементів функціонування цілісного механізму управління інвестиційною діяльністю в регіоні повинне стати опрацювання регіонального механізму її координації.

Основні завдання регіонального механізму координації можна сформулювати на основі ситуаційного аналізу інвестиційної діяльності в Харківському регіоні: узгодження діяльності виконавчої та законодавчої гілок влади на рівні обласних, міських, районних органів територіального управління у вирішенні інвестиційних проблем; розроблення системи заходів щодо поліпшення інвестиційного клімату; сприяння реалізації інвестиційних намірів усіх об’єктів економічної діяльності на його території; відпрацювання схем і механізмів залучення й акумуляції ресурсів для реалізації масштабних регіональних програм; упровадження проєктів інноваційного характеру, здатних до високого прибутку або забезпечення значного позитивного соціального ефекту при помірних вкладеннях; інтеграція наукового, управлінського і підприємницького потенціалу; підвищення інформованості суб’єктів інвестиційної діяльності; збільшення прозорості інвестиційного ринку на його території; сприяння міжрегіональному і міжнародному економічному співробітництву, беручи до уваги географічне положення.

Мета координації як засобу активізації та підвищення ефективності інвестиційної діяльності складна, що значною мірою пов’язано не лише з об’єктивними причинами, наприклад необхідністю одночасного забезпечення умов для кооперації та конкуренції, але і з низкою причин суб’єктивного характеру [4, с. 88].

На нашу думку, для регулювання інвестиційної діяльності в регіоні доцільно в даний момент здійснення таких кроків:

1. Чітко сформулювати систему соціальних і економічних пріоритетів розвитку регіонів, зокрема інфраструктурних, виділивши основні – довгострокового характеру та проєкти, що потребують реалізації вже сьогодні.

2. Розробити систему моніторингу інвестиційної діяльності та інвестиційного клімату в регіоні, починаючи зі збору інформації й закінчуючи формою її подання, яка повинна стати одним із блоків більш загальної інформаційно-аналітичної системи інвестиційної діяльності в регіоні. З цієї метою варто створити організацію напівкомерційного або комерційного типу (наприклад, інформаційне агентство з інвестицій і розвитку), функціями якої повинні стати відповідні спостереження, аналіз і прогнозування.

3. Об’єднати зусилля територіальних органів управління, науково-дослідних і комерційних структур, що мають досвід лобювання інвестиційних проєктів, мобілізації співфінансування зацікавлених в активізації таких процесів у регіоні, а також у вирішенні регіональних соціально-економічних проблем розвитку.

4. Періодично проводити в режимі “мозкового штурму” спільний аналіз резервів оптимізації інвестиційного клімату та підвищення інвестиційної привабливості для внутрішніх та зовнішніх інвесторів.

5. Проводити систематичну і цілеспрямовану роботу з налагодження схем залучення, мобілізації та реалізації інвестицій та інвестиційних проєктів у регіоні, у першу чергу, схем, що можуть здешевити інвестування.

6. Приділяти особливу увагу проєктам інноваційного характеру і таким, що створюють нові робочі місця; розвитку венчурного бізнесу; при доборі інвестицій і проєктів активно використовувати конкурсні механізми. Користуючись засобами масової інформації, проводити роботи із залучення коштів населення в інвестування розвитку регіону через пайові, пенсійні, страхові фонди і компанії.

7. Відпрацювати регіональний механізм гарантій від комерційних ризиків, створивши фонд страхування інвестицій, наповнюваний за рахунок коштів обласного бюджету.

Окрім вищезазначеного, доцільно активно впроваджувати на практиці світовий досвід територіального менеджменту, формувати банк даних вітчизняного і закордонного досвіду державного регулювання інвестиційної діяльності в регіоні з корекцією на чинне національне законодавство, насамперед відносно прав і обов'язків територіальних органів управління.

Пропонована діяльність регіональних органів управління дозволить радикально поліпшити інвестиційний клімат, активізувати інвестиційну діяльність у регіоні, підвищити її ефективність.

Література:

1. Інвестиційний рейтинг регіонів України в 2002 році / Недержавний аналітичний центр "Інститут реформ". – К., 2003. – 52 с.

2. Кредісов А.І., Панікар Г.Ю. Децентралізація процесу залучення прямих іноземних інвестицій // Проблеми розвитку зовнішньоекономічних зв'язків і залучення іноземних інвестицій: регіональний аспект. – Донецьк: ДонНУ, 2003. – С. 352–358.

3. Молина Е.В. Регулювання інвестиційної діяльності в регіоні // Вісн. Одес. політех. ун-ту. – 2002. – № 1. – С. 45–51.

4. Чижов Л.П. Удосконалення розробки регіональних інвестиційних програм // Фінанси України. – 2001. – № 4. – С. 87–89.

О.С. ІТКІН

ФОРМУВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОГО КЛІМАТУ В РЕГІОНАХ ПОСТРАДЯНСЬКОГО ПРОСТОРУ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

У новому економічному просторі, що утворився після розпаду найбільшої соціалістичної держави, поряд із руйнацією виробничих і технологічних зв'язків виникає проблема створення системи швидкого переливання капіталів на міжгалузевому і міждержавному рівнях, пов'язана із завершенням формування внутрішніх фінансових ринків країн СНД і переходом до наступного етапу розвитку

– об'єднання фінансових ринків між собою, а потім їхньої інтеграції у світовий фінансовий простір.

Отже, виникає необхідність подальшого теоретичного і практичного осмислення сучасних інвестиційних процесів у країнах із різним рівнем розвитку та з перехідною економікою. Важливою проблемою є вивчення тенденцій створення сприятливого інвестиційного клімату в регіональному інтеграційному об'єднанні СНД.

Східноєвропейський регіон пострадянського простору – найбільший за всіма суспільно-господарськими показниками. Він включає три слов'янські республіки (Росію, Україну, Білорусь), а також Молдову. Цей регіон за абсолютними масштабами залучення іноземних прямих інвестицій (майже 13,5 млрд дол., що складає 54,5% і 64 дол. на душу населення) не має абсолютного лідерства [2, 2000. – № 10. – С. 61]. Це зумовлено великою кількістю причин, серед яких найважливіша – відсутність протягом значного часу відповідного рівня суспільно-політичної стабільності.

Білорусь і Молдова порівняно мало залучають іноземні інвестиції. Скажімо в 2000–2002 рр. інвестиційний рейтинг Росії та України підвищився. Надходження іноземних прямих інвестицій до Росії склали в 1997 р. 3,9 млрд дол., 1998–2,5, 1999–3,4, а в 2000 р. – 5 млрд дол. У наступні 10–15 років Росія спроможна виробничо використовувати 200–300 млрд дол. капіталовкладень [2. – 2000. – № 6. – С. 72]. Реальний обсяг надходжень буде визначатися успіхами в структурній перебудові економіки і покращенні інвестиційного клімату.

Загальні масштаби довгострокових зарубіжних прямих інвестицій в економіку України склали в 2001 р. – 3,3 млрд дол., 2002–4,5, 2003 р. – 5,3 млрд дол. [1, с. 51]. До речі, щорічні потреби української економіки в довгострокових іноземних капіталовкладеннях визначаються 8–10 млрд дол. [2. – 2000. – № 10. – С. 63]. Стратегічна мета залучення зарубіжного капіталу передбачає структурну перебудову економіки та формування експорторієнтованого і імпортзаміщуючого виробництва.

Аналіз іноземного інвестування в Україні та Росії дає змогу дійти таких висновків: по-перше, іноземні інвестори вкладають кошти в некапіталомісткі галузі, які можуть забезпечити швидку окупність капіталу; по-друге, рівень інвестування у капіталомісткі галузі щорічно падає; по-третє, іноземні капітали надходять лише у прибуткові галузі.

Республіки Балтійського регіону за більшістю відомих міжнародних рейтингів сприятливості інвестиційного клімату в країнах пострадянського простору входять до групи лідерів. Акумуляована сума прямих іноземних інвестицій у регіон у період з 1992 по липень 2001 рр. склали 7,4 млрд дол., з яких на частку Естонії припадало 36,6%, Литви – 34,3%, Латвії – 29,1%. Якщо брати обсяг прямих іноземних інвестицій на душу населення, то тут знову виходить вперед Естонія (1945 дол.), а потім Литва (884 дол.) і Латвія (684 дол.) [2. – 2002. – № 12. – С. 60].

Центральноазіатський регіон (Казахстан, Узбекистан, Киргизія, Туркменія і Таджикистан) є важливою ланкою господарської системи СНД. Розмір прямих іноземних інвестицій – 7,3 млрд дол. (29,4%). За їх величиною на душу населення дві країни значно перевищують інші держави СНД: Казахстан – 363 дол. і Туркменія

– 162 дол. при середньому показнику по Співдружності – 87 дол. [2. – 2000. – № 3. – С. 72]. У другій половині 1990-х рр. (січень 1998 р.) до першої трійки СНД за рівнем сприятливості інвестиційного клімату ввійшли Казахстан і Киргизія, поблизу знаходились Узбекистан і Туркменія. Рейтингову таблицю замикав Таджикистан. Основні інвестиційні пріоритети цих країн визначені дуже чітко: залучення іноземного капіталу в галузі, здатні забезпечити швидко валютну віддачу, структурну перебудову господарства, формування транспортних та інших комунікацій.

Аналіз інвестиційних потоків між регіонами показує, що доля російських інвестицій найбільша. При аналізі прямих капіталовкладень в Україну необхідно звернути увагу на те, що Росія входить до першої трійки іноземних інвесторів. Добрі позиції російський капітал має в Латвії (наприкінці 1990-х рр. його частка складала 14 %) [2. – 2003. – № 3. – С. 111]; досить вагомий – в Естонії (входить до трійки іноземних інвесторів і його роль постійно зростає) [2. – 2002. – № 12. – С. 66]; солідні – у казахстанській економіці [2. – 2003. – № 3. – С. 73]; слабкі – в узбецькій, незважаючи на те, що тут створено понад 200 спільних підприємств [2. – 2000. – № 3. – С. 79]; проблематичні – у Таджикистані [2. – 2000. – № 4. – С. 110].

Прямі іноземні інвестиції з України в економіку СНД занадто малі і склали на початок 2003 р. у Російську Федерацію 73,3 млн дол., Естонію – 1,1, Білорусь – 0,5, Литву – 0,4, Узбекистан – 0,2 млн дол. [1, с. 52].

Отже, інвестиційна політика країн СНД має орієнтуватися на відновлення ефективних зв'язків, які було значною мірою втрачено після розпаду СРСР. Інтеграція України та інших країн СНД у міжнародний інвестиційний ринок має відбуватися на основі комплексної науково обґрунтованої програми, в умовах надзвичайно прагматичного державного регулювання, з урахуванням внутрішніх реалій, спиратися на закордонний досвід.

Частково вирішити питання посилення інвестиційної взаємозалежності країн СНД, удосконалення їхньої міжрегіональної нормативної бази у сфері іноземного інвестування, могло б створення міжрегіонального центру моніторингу інвестиційного клімату. Центр міг робити прогнози щодо стану інвестиційного клімату в регіональному об'єднанні, галузі, країні після введення в дію того чи іншого правового акта.

Держава мала б заохочувати надходження портфельних інвестицій, які здійснюються шляхом купівлі акцій, паїв, часток підприємства тощо. Такі угоди можна здійснювати в національній валюті або на спеціально визначених умовах. Проте фондовий ринок країн СНД залишається нерозвиненим, що стримує такі надходження. Слабка захищеність законодавством дрібних інвесторів залишається однією з проблем, що гальмує рух портфельних інвестицій.

Література:

1. Статистичні таблиці з послання Президента України до Верховної Ради України від 15.04.2003 р. // Економіст. – 2003. – № 7.
2. Юданов Ю.И. // Мировая экономика и международные отношения.

С.Б. КІРІЧКО

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВОВОГО СТАТУСУ СІЛЬСЬКОЇ ГРОМАДИ

Згідно з Конституцією України та вітчизняним законодавством первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада.

Територіальна громада – об'єднання мешканців, які постійно проживають у межах самостійної адміністративно-територіальної одиниці – села, селища, міста. Територіальною громадою вважається також добровільне об'єднання кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [2, п. 1 ст. 1].

Виходячи з наведеного визначення, територіальні громади за адміністративно-територіальною ознакою поділені на сільські, селищні та міські.

Аналізуючи положення Конституції України про місцеве самоврядування [1, с. 39 – 42] та їхню деталізацію в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”, можна дійти висновку, що, з точки зору формально-правового підходу, всі категорії територіальних громад рівні за своїм правовим статусом.

Це здається парадоксальним, але територіальні громади невеликого села і містамільйонника формально (у правовому значенні) наділені рівними за обсягом власними повноваженнями.

У зв'язку з цим постає питання: а чи здатні сільські громади реально здійснити надані їм формально повноваження, чи сприяє наявність широкої компетенції у громади та її органів втіленню в життя принципу самоврядування?

Останнім часом це питання привернуло увагу деяких дослідників, зокрема В. Волокова, який слушно зауважує, що настав час подумати про принцип правової диференціації територіальних громад – вони повинні відрізнятися одна від одної за обсягом власних повноважень [5].

Метою даного дослідження є пошуки відповіді на це актуальне питання.

Як відомо, місцеве самоврядування в Україні базується на організаційно-правовій, матеріальній і фінансовій основах, наявність яких забезпечує громаді та її представницьким і виконавчим органам здатність діяти самостійно у межах повноважень, наданих Конституцією України та законодавством.

Організаційно-правова самостійність забезпечується, перш за все, здатністю громади відповідно до законодавства сформувати свої представницькі та виконавчі органи, обрати сільського голову.

Але в умовах сучасного українського села це завдання виявляється дуже складним. Демографічна ситуація на селі вкрай несприятлива, що відбивається і на складі депутатів сільрад, і на рівні підготовленості сільського голови.

Багато сіл малочисельні, серед їх мешканців низька питома вага молоді, переважають особи передпенсійного і пенсійного віку, здебільшого жіночої статі. У невеликих селах практично немає спеціалістів з вищою освітою, низький відсоток фермерів і підприємців. У той же час, серед сільського населення високий (до 85 %) рівень безробіття.

Осередки політичних партій на селі якщо навіть існують, то переважно на папері.

Тому формування дієздатної сільської ради, її постійних комісій, виконавчих органів, обрання активного і підготовленого сільського голови є на сьогодні надто проблематичним.

Законодавство практично не враховує вищенаведені чинники. Лише Закон України "Про вибори депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів" надає громадам з чисельністю населення до 500 жителів обирати тільки сільського голову і не формувати виконавчих органів сільради [3, с. 71].

Матеріальної та фінансової бази села недостатньо для забезпечення самоврядування.

Сьогодні на рівні села комунальна власність територіальних громад зведена, в основному, до об'єктів соціально-культурного призначення. У результаті, від функцій управління комунальною власністю реальної віддачі щодо поповнення бюджету не відчувається, а навпаки, такі об'єкти потребують значних бюджетних витрат.

Так, у Бюджетному кодексі України визначено, що до видатків, які здійснюються з бюджетів сіл, належать видатки на первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу, дільничні лікарні, медичні амбулаторії, фельдшерсько-акушерські й акушерські пункти [4, ст. 88].

Дільничні лікарні обслуговують одночасно декілька сільських населених пунктів, а кошти на їхнє утримання в бюджетах сіл не передбачаються. Таке ж становище склалося і з утриманням деяких об'єктів освіти. Таким чином, сільський голова та сільська рада опиняються один на один з проблемою пошуків джерел наповнення свого бюджету, що постійно зменшується, з метою утримання соціально-побутової сфери.

Якщо раніше за укладання договорів з орендарями землі відповідав сільський голова, то після набуття чинності Земельного кодексу України ситуація змінилась. Тепер на територію за межами населеного пункту договір на оренду землі укладає райдержадміністрація, а сільський голова лише робить висновки та надає пропозиції. Плата за оренду землі є важливим джерелом надходження до бюджету села.

На жаль, в Україні сформувалась така модель місцевого самоврядування, коли значний обсяг повноважень закріплюється навіть за найнижчим його рівнем, а відповідальність за надання послуг покладається на найдрібніші з органів місцевого самоврядування. Але при цьому ані державні органи, ані органи місцевого самоврядування не відповідають за забезпеченість коштами та матеріальною базою, необхідною для виконання цих повноважень, і надання населенню послуг.

Така ситуація призводить до дискредитації ідеї місцевого самоврядування. Тому обсяг компетенції конкретної громади, у тому числі сільської, повинен залежати від їхніх можливостей, які визначаються кількісними характеристиками.

Сільські громади та їхні органи повинні мати мінімальний набір предметів відання та повноважень. Розширення компетенції сільського голови повинно допускатися лише за наявності коштів і матеріальних можливостей, необхідних для реалізації додаткових повноважень.

Вищенаведене потребує відповідних змін у законодавстві з питань про місцеве самоврядування, що має бути предметом подальших досліджень.

Література:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Парламент. вид-во, 1996. – 76 с.
2. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" // ВВР України, 1997. – № 24. – Ст. 170
3. Закон України "Про вибори депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів" від 14 січня 1998 р. № 14 // Зб. нормат. актів з конституційного права України. – Х.: Факт, 1998. – 312 с.
4. Бюджетний кодекс України: Закон, засади, коментар / За ред. О.В. Турчинові, У.Г. Огня. – К.: Парламент. вид-во, 2002. – 320 с.
5. Волков В. Правові та практичні проблеми розвитку законодавства про місцеве самоврядування в Україні // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 2-3 (33-34). – С. 324-325.

О.А. КІР'ЯНОВА, М.С. СЛОБОДЧУК

СПЕЦІАЛЬНІ ЕКОНОМІЧНІ ЗОНИ – ЧИННИК
УДОСКОНАЛЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Позитивний досвід країн, яким швидко вдалося здійснити ринкове реформування, свідчить, що їхнє відновлення розпочиналося саме з регіонів. Важливим чинником в економічних зрушеннях ставало створення вільних економічних зон та територій пріоритетного розвитку.

Сьогодні в Україні відповідними законодавчими актами створено 12 спеціальних (вільних) економічних зон і запроваджено спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях дев'яти регіонів, що займають майже 10 % території країни.

Метою створення спеціальних економічних зон (СЕЗ) та територій пріоритетного розвитку (ТПР) є активізація економічного розвитку в депресивних регіонах.

Аналіз результатів господарської діяльності СЕЗ свідчить про зростання економічної активності в цих територіально-господарських утвореннях. Підтвердженням цього є вища, ніж у цілому по країні, динаміка приросту інвестицій, виробництва, спрямованого на забезпечення внутрішнього попиту, створення нових робочих місць, рівня доходів працюючих. Темпи приросту інвестицій тут за період 1999 – 2002 рр. у середньому становили 225 %. У загальному обсязі залучених інвестицій (432 млн дол. США) іноземні становлять 50,3 % [1]. За даними Державної податкової адміністрації протягом функціонування зон і територій у межах реалізації інвестиційних проектів суб'єктами господарювання сплачено податків і зборів до бюджетів у сумі 282,6 млн грн.

Пільги, що надаються суб'єктам спеціальних економічних зон і суб'єктам підприємницької діяльності, реалізують інвестиційні проекти на спеціальних територіях, у цілому адекватні преференціям і загальноприйнятому у світі режиму для вільних економічних зон передбачають звільнення від:

- оподаткування прибутку підприємств (або його оподаткування за зниженою ставкою);
- оподаткування інвестицій;
- сплати мита та податку на додану вартість при імпорті товарів (крім підакцизних) для реалізації інвестиційних проектів;
- обов'язкового продажу надходжень в іноземній валюті;
- плати за землю;
- сплати зборів до деяких бюджетних фондів, а також спеціальний порядок ввезення (вивезення) товарів у режимі спеціальної митної зони.

Завдяки високій нормі прибутку (30–35 %) у зонах у два-три рази скорочуються строки окупності капіталовкладень. І це дало свій позитивний наслідок. За даними Міністерства економіки України найбільших результатів щодо запровадження спеціального режиму інвестиційної діяльності досягнуто у Донецькій, Закарпатській, Львівській (СЕЗ “Яворів”) обл. і м. Харкові. Тут зосереджено 88 % (382,4 млн дол. США) залучених інвестицій, створено та збережено 54 % (23,2 тис.) робочих місць, вироблено близько 80 % (1,97 млрд грн) продукції.

Водночас решта спеціальних територій поки що не виправдовують призначення “точок зростання”, які повинні надати позитивного імпульсу розвитку регіонів. Аналіз, проведений Міністерством економіки України, свідчить, що спрямованість інвестицій у пріоритетні види економічної діяльності реалізується в середньому по регіонах на рівні лише 10–20 %. У Луганській області налічується 133 пріоритетних види економічної діяльності, інвестиційні проекти ж реалізуються тільки в 10 видах (7,5 %), в Автономній Республіці Крим це співвідношення 153 – 15 (10 %), Житомирській обл. 81 – 10 (12,3 %), м. Харкові 181 – 23 (12,7 %), Донецькій обл. 332 – 70 (21 %), Закарпатській обл. 125 – 36 (28,8 %) [2].

Негативною тенденцією також є – нерівномірність залучення інвестицій у межах територій пріоритетного розвитку. Так, у Донецькій обл. понад 86 % інвестицій спрямовано у такі великі міста з багатогалузевою структурою економіки та розвинутою інфраструктурою, як Донецьк, Краматорськ, Маріуполь, Горлівка, а в Костянтинівській, Слов'янський райони та малі шахтарські міста їх надходить обмаль. Аналогічна ситуація склалась у АР Крим, де 90 % залучених коштів припадають на зони “Велика Ялта”, “Сиваш” та “Алушта”, у Житомирській і Чернігівській областях, відповідно, 60 % та 90 % інвестицій припадають на Волинський та Овруцький райони. Також стримують економічне зростання повільне виконання інвестиційних зобов'язань, відсутність інвестиційних проектів у межах екологічних програм, наприклад з відновлення хімічно та радіаційно забруднених земель у СЕЗ.

Діяльність вільних зон в Україні також не спричинила значного регіонального перерозподілу інвестиційних ресурсів, у тому числі й іноземного капіталу. Незважаючи на те, що інвестиції надійшли з 35 країн світу, найбільші обсяги (80 %), припадають усього на сім країн [3].

Враховуючи, що термін практичної діяльності СЕЗ і ТТР незначний (один – чотири роки) отримано лише початкові результати, за якими неможливо остаточно оцінити тенденції їх розвитку, тому за рішенням Міністерства економіки запроваджено мораторій на подання пропозицій щодо створення нових спеціальних

економічних зон до кінця 2003 р., а також запропоновано здійснення постійного моніторингу за соціально-економічними результатами діяльності СЕЗ і тенденціями їхнього розвитку.

Література:

1. Дмитренко В., Махортов Ю. Досвід створення СЕЗ в Україні // Економіка України. – 2002. – № 8. – С. 40.
2. Хомра О. Проблеми функціонування СЕЗ в Україні // Економіка України. – 2002. – № 3. – С. 30.
3. Величко В. Економічна складова міжрегіональних зв'язків // Економічний часопис. – 2002. – № 6. – С. 26.

К. І. КОЗЛОВ

ГРОМАДСЬКІ ОРГАНІЗАЦІЇ: КЛАСИФІКАЦІЯ, МІСЦЕ ТА РОЛЬ У РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

Закон України “Про об'єднання громадян” легітимізує існування в Україні двох типів об'єднань: політичних партій і громадських організацій [1].

В Україні офіційно зареєстровано 35 тис. громадських організацій, з яких 5 % – всеукраїнські та міжнародні, інші – регіонального масштабу [4]. Це пояснюється тим, що все частіше громадськість виявляє бажання взяти на себе відповідальність за організацію місцевого життя, отримувати якісні послуги і, як наслідок, має місце створення здорової громадянської “опозиції”, яка здійснює постійний тиск на органи влади регіону, контролює діяльність посадових осіб і вносить пропозиції щодо соціально-економічного та культурного розвитку.

Сучасна парадигма державного управління в Україні взагалі та регіонального зокрема потребує переосмислення ролі влади і суспільства, перерозподілу функцій між владними органами регіону та його суспільними інституціями, визначенню місця та ролі громадських організацій у розвитку регіону.

За висловом народного депутата України Л. Кравчука, “... управління ... має здійснюватися двома каналами: через урядові та неурядові структури” [2]. Така конструкція організації управління відрізнятиметься необхідною гнучкістю та великими адаптаційними можливостями, що приведе до розвантаження органів влади, зосередження їхньої уваги на фундаментальних напрямках роботи.

Визначаючи місце та роль громадських організацій у розвитку регіону, необхідно відзначити:

1. Більшість громадських організацій створюється для вирішення завдань, з якими органи влади регіону мають справу кожного дня, – піклування про малозабезпечених, хворих, соціально неблагонадійних громадян, сприяння вихованню дітей і підлітків, збереження й розвитку культури, захист прав і свобод гарантованих Конституцією України. Існування розвинутої мережі громадських

організацій, перш за все, й обумовлено тим, що найбільш активні члени суспільства намагаються зробити свій внесок у вирішення проблем, що постають перед суспільством.

2. Як свідчить досвід, громадські організації працюють успішніше та економніше, ніж органи влади. Як наслідок, державі вигідніше передавати функції, засоби чи ресурси громадським організаціям, ніж створювати додаткові державні структури, але це, у свою чергу, потребує прозорих і чітких дій з боку громадських організацій.

3. Зміцнення демократичної держави і розвиток місцевого самоврядування залежать від формування сучасного громадянського суспільства. У цьому аспекті йдеться про цивілізовану взаємодію громадян з органами влади, їхню добровільну участь у суспільних справах.

Громадські організації відіграють базову роль, виконання якої приводить до кращого порозуміння влади та суспільства, зменшує напругу в їхніх стосунках.

Напрями розвитку регіону обумовлюють і класифікацію громадських організацій, котрі логічно визначаються з урахуванням контингенту і, відповідно, роду проблеми, на які спрямовано їхню діяльність, виявляючи при цьому форми взаємодії з владою [3].

Діяльність першого класу громадських організацій направлена безпосередньо на своїх членів. Він, у свою чергу має два підкласи:

1. "Організації взаємодопомоги" об'єднує людей за принципом спільної біди чи проблеми, організації інвалідів, батьків хворих дітей, а також об'єднання громадян за демографічною та гендерною ознакою.

2. "Організації клубного типу" – групи самовдосконалення, клуби за інтересами. Ці підкласи відрізняються гостротою і більшістю проблем, що впливає на характер їхньої взаємодії із владними структурами.

До другого класу належать громадські організації, безпосередньо не пов'язані з життєвими інтересами їхніх членів. Виділяємо два підкласи:

1. "Благодійні організації чи організації соціальної справедливості", їхня діяльність спрямована на вирішення соціально-гуманітарних питань; одна їх частина займається комплексом проблем певних категорій населення (людей похилого віку, багатодітних), друга – конкретними типами проблем (безпритульності чи СНІДу).

2. "Екологічні організації", які під "екологічною діяльністю" широко розуміють захист навколишнього середовища, але не лише природи, а й пам'яток культури тощо.

Третій клас утворюють "правозахисні організації" як традиційного типу, так і "групи громадського контролю", що виникають останнім часом і покликані контролювати діяльність органів влади, дотримання ними визначеної законом процедури під час виборчих кампаній і виборів.

Четвертий клас – "інфраструктурні громадські організації", мета яких – сприяння роботі інших громадських організацій. Це такі, що спеціалізуються на правовому забезпеченні діяльності громадських організацій, поєднують дослідницьку й освітню діяльність. Вони здебільшого створені цільовими іноземними фондами. До цього класу також відносять "організації громадських ініціатив", що сприяють становленню партнерських взаємин влади і суспільства.

Трансформаційні процеси, котрі відбуваються в Україні, мають на меті побудову цивілізованої демократичної держави, авторитет якої буде визнано в усьому світі. У цьому контексті важливим є вдосконалення правової бази щодо діяльності громадських організацій, створення умов для якнайширшого залучення об'єднань громадян до формування та реалізації як державної політики місцевими органами виконавчої влади, так і програм соціально-економічного розвитку регіонів.

Література:

1. Закон України "Про об'єднання громадян" від 16 червня 1992 р. № 2460 // ВВР України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
2. Кравчук Л. Держава на службі в народу, а не навпаки // Людина і влада. – 1999. – № 4-5. – С. 37 – 41.
3. Сунгуров О. Організації – посередники в структурі громадянського суспільства // Політ. думка. – 1999. – № 4. – С. 43 – 57.
4. "Третій сектор загнан в п'ятий угол" // Власть и политика. – 2003. – № 32-33. – С. 12-13.

О.Б. КОРОТИЧ

ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ ДІЄВОГО МЕХАНІЗМУ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

Проблема вдосконалення системи управління розвитком регіонів не може вирішуватися без врахування сучасних тенденцій щодо децентралізації й демократизації влади, піднесення значення місцевого самоврядування та залучення до регіонального управління представників бізнесу. Тому розробка та впровадження дієвого механізму регіонального розвитку, перш за все, потребує на суттєві зміни у структурі та компетенції управлінських інституцій регіону (Оскільки системи державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в таких регіонах як Автономна республіка Крим, містах Київ і Севастополь мають певні особливості, запропоновані зміни безпосередньо стосуються здебільшого обласних утворень України).

Досить часто у спеціальній літературі піднімається питання розподілу повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, про що свідчать праці Є.В. Дубініна, Н.Р. Нижник, А.Ф. Ткачука, О.І. Черкасова, М.Г. Чумаченка та ін. У той же час, порівняння "своїх" повноважень обласних і районних державних адміністрацій [3, гл. 1, 2] з делегованими від відповідних органів місцевого самоврядування [2, ст. 44] показує, що вони близькі за кожною функціональною зоною, а іноді ідентичні, тому досить логічним було віднесення їх до компетенції однієї управлінської структури.

Цьому сприяла також відсутність виконавчих органів при обласних і районних радах, що призвела до втрати їхньої дієвості та зосередження реальної місцевої

влади у відповідних державних адміністраціях. Таким чином, місцеві державні адміністрації поєднали в собі державну владу з місцевою, захищаючи, з одного боку, інтереси держави, з іншого – областей і районів. Таке поєднання влади в межах однієї організації, мабуть, було ідеальним, якби інтереси держави, її регіонів та окремих районів повністю співпадали, проте світовий досвід таких прикладів не має.

Перерозподіл повноважень на користь місцевих державних адміністрацій, що зараз існує, викликаний відсутністю принципу, за яким вони досить чітко могли бути розділені між державними та самоврядними органами влади на місцях без поділу на “власні” та “делеговані”.

Як відомо, регіональна політика будь-якої країни складається з державної регіональної політики, що уособлює систему заходів щодо захисту державних інтересів в управлінні регіонами, та внутрішніх політик регіонів, кожна з яких захищає інтереси конкретного регіону. Тоді розподіл повноважень між місцевими державними адміністраціями й обласними та районними радами може здійснюватися через віднесення до їхньої компетенції захисту інтересів держави або регіону. Внаслідок, на регіональному рівні має функціонувати обласна державна адміністрація, основне завданням якої – реалізація державної регіональної політики, та обласна рада із системою власних виконавчих органів, що впроваджуватимуть внутрішню політику регіону.

Це покладе край проблемі розподілу повноважень між обласною радою та обласною державною адміністрацією, бо за органом місцевого самоврядування буде закріплено повновладне управління регіональною соціально-економічною системою з урахуванням державних інтересів, а за обласною адміністрацією – контрольні функції та впровадження державної політики з урахуванням інтересів регіону. Будь-які проблеми щодо погодження державних і регіональних інтересів у процесі управління регіональним розвитком повинні вирішуватися на основі Закону України “Про здійснення регіонального управління”, у розробці якого мають брати активну участь як науковці, так і широкі кола представників державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Поряд зі змінами на регіональному рівні треба відновити функціонування виконавчих органів при районних радах, а також управлінську вертикаль між органами місцевого самоврядування різних рівнів. Це дозволить скасувати систему районних державних адміністрацій, взагалі, а також у містах Київ і Севастополь, розділивши їхні повноваження між відповідними органами місцевого самоврядування та регіональними державними адміністраціями.

У тому разі, коли якісь функції районних державних адміністрацій не можуть бути передані до системи місцевого самоврядування, але обов’язково мають здійснюватися на районному рівні, окремі управління та відділи обласних державних адміністрацій (наприклад, відділ з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення) можуть відкрити свої районні представництва без створення цілісної структури місцевої виконавчої влади.

Крім обласних державних адміністрацій та місцевих рад з їхніми виконавчими комітетами, інституційну основу управління розвитком регіонів може складати система агентств регіонального розвитку, що залучатиме до розбудови регіону

широкі кола бізнесових структур.

У світі існує кілька моделей та юридичних форм агентств регіонального розвитку [4, с. 97 – 100], кожна з яких має свої переваги та недоліки [4, с. 168-170]. В умовах України дієвою формою таких агентств можуть стати інвестиційні компанії, бо це дасть можливість створення прибуткової недержавної організації, які поряд з інвестиційною діяльністю будуть надавати консалтингові послуги щодо тенденцій розвитку регіонів, організовувати регіональні інноваційні виставки, рекламувати розташовані на території регіону підприємства серед потенційних інвесторів, проводити незалежну експертизу бізнес-проектів.

Засновниками агентств регіонального розвитку можуть виступити, наприклад, Спілка підприємців України або інша недержавна структура, члени якої безпосередньо зацікавлені в розвитку територій, де розташовані їхні підприємства або є ділові партнери.

Агентства регіонального розвитку мають активно взаємодіяти з місцевими органами влади та державними адміністраціями на договірній взаємовигідній основі. Місцеві органи самоврядування можуть, наприклад, замовляти таким агентствам проведення аналізу з різних проблем регіонального розвитку, а державні адміністрації – залучати до реалізації окремих державних програм, що охоплюють кілька суміжних регіонів.

Таким чином, для створення демократичної інституційної бази управління регіональним розвитком пропонується:

- залишити державні адміністрації тільки на регіональному рівні, надавши їм повноваження щодо впровадження на місцевому рівні державної регіональної політики та виконання тих функцій, що не можуть бути передані до системи місцевого самоврядування;
- суттєво розширити повноваження місцевого самоврядування, відновивши виконавчі органи при регіональних та районних радах, а також управлінську вертикаль між органами місцевого самоврядування різних рівнів;
- створити незалежні агентства регіонального розвитку у формі інвестиційних компаній, що будуть взаємодіяти з органами місцевої влади на договірній основі.

Подальші дослідження мають стосуватися розробки механізму взаємодії регіональних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у сфері управління розвитком підвладних територій з врахуванням запропонованих функціональних та структурних змін.

Література:

1. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
2. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 р. № 586-ХІV // ВВР України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
3. Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів / Київ. центр ін-ту Схід-Захід; За ред. С. Максименка. – К.: Міленіум, 2001. – 244 с.

М.С. КРАВЧЕНКО

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

Після прийняття Верховною Радою УРСР Акта проголошення незалежності Україна перейшла на новий етап свого розвитку. Ця історична подія є продовженням багатовікової традиції державності, і перед Українським народом постало нове завдання – побудова демократичної, соціальної, правової держави. Величезне значення при цьому має історичний досвід вітчизняного державотворення.

Початковим етапом еволюції власне слов'янських управлінських формувань на території нинішньої України можна вважати межю IX – X ст. У цей період остаточно сформувалася перша слов'янська централізована держава – Київська Русь. Владу на місцях утримували місцеві племінні князівські династії, інститут яких по суті – самоврядна структура, центральні ж органи влади взаємодіяли з регіонами лише під час збору податків – полуддя. Через постійну непокору з боку місцевих князів відносно Києва (яскравий приклад – повстання древлян у 945 р.) київські князі поступово заміняли їх своїми родичами або посадниками – намісниками та тисяцькими; таким чином у Київській Русі з'являються перші органи державної місцевої влади, що поступово починають відігравати провідну роль порівняно з місцевими самоврядними органами. Але цей факт має як позитивні (посилення централізації, що стало рушійною силою для економічного та зовнішньополітичного прогресу країни), так і негативні (феодална роздробленість) боки.

Органом місцевого селянського самоврядування була сільська територіальна община – верв. Вона була колективним власником неподільних земель общини, реалізувала норми звичаєвого права, організувала захист своїх членів та їхньої власності в конфліктах з державним апаратом (члени верви несли перед ним фінансові, поліцейські та інші зобов'язання), феодалами та сусідніми общинами [1].

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

Наступним етапом еволюції управлінських органів в Україні є Козацька держава 1648 – 1654 рр., яка 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 подібні до сучасних місцевих державних адміністрацій. Такі уряди складалися з полковника чи сотника, котрі очолювали уряд, та полкової чи сотенної Ради, що спочатку мала значні владні повноваження і могла при нагоді покласти край проявам сваволі полковника чи сотника, і навіть усунути його. Містами

управляли виборні міські старшини, тогочасні аналоги сучасних міських голів, а селами – сільські отамани. У великих привілейованих містах, що користувалися Магдебурзьким правом, влада лишалася в руках органів міського самоврядування – магістратів. Дрібні міста з тим самим статусом управлялися отаманами за допомогою виборних осіб від міського населення, тобто в Козацькій державі мала місце досить вдала взаємодія міських органів влади та самоврядування [2].

Новий крок у розвитку організації та взаємодії між собою державних і самоврядних органів управління дала Лютнева революція 1917 р. Народні маси по всій території Російської імперії почали ліквідацію органів царської влади та формування нових революційних органів влади. Такими органами стали ради робітничих, солдатських і селянських депутатів. Паралельно до рад почали виникати і буржуазні місцеві органи влади, здебільшого санкціоновані спільними зусиллями Тимчасового уряду та місцевого поміщицтва і буржуазії. Крім цих процесів, що мали загальноросійський характер, в Україні починають діяти місцеві національні сили, які в березні 1917 р. створюють Українську Центральну Раду (УЦР). Вона очолила процес українського національного державотворення на наступні кілька років і стала тією політичною силою, що спромоглася відновити українську державність на межі 1917-1918 рр. Шляхом проголошення чотирьох універсалів УЦР поступово прибирає владу в Україні до своїх рук і утворює власні органи місцевого управління, що очолюються комісарами. Але державний переворот 29 квітня 1918 р., унаслідок якого до влади в Україні прийшов гетьман Павло Скоропадський, не дала УЦР довести до кінця демократичний процес державотворення так вдало нею розпочатий. Українська Держава, утворена П. Скоропадським, була консервативною для свого часу через 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 та утворено повітові й 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 в життя свій проект державного ладу через форсований військовий і політичний наступ на українську державність з боку російських, а згодом і українських більшовиків [3].

Дослідивши еволюцію органів регіонального управління та місцевого самоврядування, можна з певністю констатувати, що використання історично-правового досвіду в цій сфері є досить раціональним та має велике значення для сучасних місцевих органів влади та самоврядування. Таким чином, проблема використання історично-правового досвіду в сучасному місцевому державотворенні не втрачає своєї актуальності сьогодні і, радше за все, не втратить її в найближчому майбутньому.

Аналіз історії держави та права України надає можливість використати певний історико-правовий досвід у сфері державотворення, зокрема в організації взаємодії державних і самоврядних органів управління регіональним розвитком, що сьогодні, на жаль, майже не робиться, насамперед через недостатню дослідженість цієї сфери.

Саме це надає особливої актуальності вивченню історії української державності.

Література:

1. *Бойко О.Д.* Історія України. – К.: ВЦ Академія, 1999.
2. *Греченко В.А., Ярмиш О.П.* Історія України. Всесвітня історія ХХ ст. – Х.: Вид-во УВС, 2000.
3. *Історія держави та права України.* – К.: Ін-юре, 1996.

С.Г. КРАВЧЕНКО

ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАРХБУДКОНТРОЛЮ

Останніми роками як на території Харківської області, так і по всій Україні, значно збільшилась кількість об'єктів, що реконструюються, капітально ремонтуються та переобладнуються, використовуючи приміщення, які раніше передбачалися під житло. Така тенденція могла б характеризуватися як позитивна, що відображає поживлення у сфері малого бізнесу. Проте хотілося б відстежити її, з точки зору держави, як суб'єкта моніторингу, стосовно вибору рівнів державного нагляду за цією проблематикою.

Перш за все, необхідно відзначити хаотичність і нерегульованість самовільних перепланувань та перебудов житла. Особливо це явище шкідливе для багатоквартирних будинків, де перехрещуються інтереси, безпека та правові відносини багатьох громадян та юридичних осіб. Особливу тривогу з цього приводу викликає виконання будівельних робіт з порушенням норм чинного містобудівного законодавства та, зокрема, недостатня якість виконання таких робіт так званим "госпспособом" – силами самих мешканців чи осіб, котрі не мають відповідної кваліфікації. За умови відходу держави від функцій єдиного замовника та власника в будівництві, зважаючи на "повальну" приватизацію нерухомості? Викликає занепокоєння те, що на сьогодні технічний стан будівель недостатньо контрольований. І значну частину таких будівель становлять житлові будинки, у тому числі приватизовані. Інтереси приватної особи чи структури не завжди збігаються з інтересами регіону чи місцевої територіальної громади – у цьому немає нічого дивного і треба сприймати цілком природно.

Влада в цьому випадку повинна ставати на принципову позицію, забезпечуючи правове поле, яке сприятиме створенню умов, коли дотримання вимог чинного законодавства у сфері містобудування не буде відштовхувати потенційних замовників з будівництва (інвесторів) ще на рівні мотивації від самої ідеї інвестування певного проекту. Також повинна забезпечуватись не тільки необхідна прозорість установами порядку як стимулюючого фактору, але й відповідна жорсткість щодо його виконання, коли цей процес буде сприйматись як єдина можливість отримання дозволу на будівництво певного об'єкта. Одним з важливих кроків у

цьому напрямку є прийняття Правил забудови території Харківської області, які вже набрали чинності.

Суперечності, що виникають під час використання приватизованих квартир їхніми власниками, не тільки негативно впливають на умови проживання сусідів таких квартир, викликаючи їхнє справедливе незадоволення, але й негативно позначаються на технічному стані самих приміщень та умовах їхньої експлуатації. Найнебезпечніше в цьому питанні те, що ці перебудови мають шкідливий вплив на конструктивну схему будинку [4]. Спотворене сприйняття власниками приватного житла своїх прав на власність призводить до значних пошкоджень будівель і може бути причиною нещасних випадків з жертвами і значними матеріальними збитками. Щоб краще уявити масштабність і небезпечність цього явища на державному рівні, досить усвідомити, що житловий фонд складає більше 10 млн будинків загальною площею понад 1 млрд м² [5].

Відзначимо, що райдержадміністрації та міськвиконкоми на своєму рівні недостатньо приділяють увагу вирішенню на місцях питань щодо недопущення самовільного будівництва, у тому числі пов'язаного з використанням об'єктів житлового фонду. Прикладом може бути недостатнє виконання доручень спільного засідання Колегії Держбуду України та Держжитлокомунгоспу України, проблеми, розглянуті на ньому, такі: посилення контролю за проектуванням, реконструкцією, капітальним ремонтом, переобладнанням та експлуатацією житлового фонду України.

Управлінням містобудування та архітектури облдержадміністрації неодноразово розглядалися питання щодо порушень, пов'язаних з переплануванням і несанкціонованими змінами призначення житлових приміщень [1]. Більш характерні такі порушення для великих міст, де найбільша концентрація багатоквартирного житлового фонду, у тому числі це стосується і Харкова, де виявляється велика кількість порушень експлуатації житлових приміщень.

Чинне законодавство визначає, що нагляд за експлуатацією житлових приміщень веде відповідальна за це експлуатаційна організація, яка і має право згідно зі ст. 150 та 152 Кодексу України "Про адміністративні правопорушення", за самочинні дії з перепланування квартир і стосовно інших порушень на прибудинковій території вносити штрафні санкції [3]. Але, враховуючи що порушниками є здебільшого матеріально забезпечені люди, без введення більш жорстких санкцій і визначення надійного механізму їхньої реалізації експлуатаційні організації не зможуть мати необхідний вплив і забороняти самовільні роботи.

Служби Держархбудконтролю (ДАБК), які мають повноваження щодо вибіркового контролю за реконструкціями будинків [5] через свою малочисельність і, зважаючи на чинний порядок оформлення технічної документації, не в змозі своєчасно відстежувати дії власників щодо самовільного виконання будівельних робіт, особливо у приватних житлових квартирах, де будівельні роботи ведуться за зачиненими металевими дверима. Як правило, у таких випадках термін "приватне" найбільш спотворюється та вульгаризується. Часто інформація про порушення

доходить до представників ДАБК лише після виявлення таких фактів шляхом отримання скарг чи інших звернень.

Держбудом України, Державною інспекцією архітектурно-будівельного контролю України та Харківською облдержадміністрацією неодноразово порушувалися питання щодо зміцнення служб ДАБК, які не тільки не мають засобів зв'язку чи транспорту, але й навіть відсутні у штатних розкладах окремих райдержадміністрацій та міськвиконкомів. У багатьох районах і містах області через посилання місцевих керівників на бюджетну обмеженість, і досі відсутні інспекції ДАБК. Зважаючи на результати роботи, відмітимо той факт, що місцеві служби ДАБК знаходяться у складі райдержадміністрацій та міськвиконкомів, і це не на користь справі. Спеціалісти ДАБК, зважаючи на місцеве підпорядкування, часто залучаються до виконання сторонніх функцій, що відволікає від виконання повноважень, які передбачено положенням "Про державний архітектурно-будівельний контроль". Як відзначено Держархбудінспекцією України, до 70 % свого робочого часу фахівці ДАБК змушені гаяти на розгляд скарг, виконуючи обов'язки інших служб. Мають місце випадки, коли під тиском керівників органів місцевої влади чи самоврядування надаються дозволи на виконання будівельних робіт чи об'єкти вводяться в експлуатацію з порушеннями містобудівного законодавства, що може мати непередбачувані наслідки.

Усе це вимагає введення та відпрацювання суттєвих інновацій під час здійснення державного архітектурно-будівельного контролю. На сьогодні система державного архітектурно-будівельного контролю в Україні побудована таким чином: районні та міські інспекції ДАБК включено до складу органів містобудування та архітектури, які, у свою чергу, входять до структури райдержадміністрацій чи органів самоврядування, що часто і виступають об'єктами, роботу яких з свого напрямку ці інспекції повинні контролювати [2]. Ця ситуація не дозволяє інспекціям ДАБК ефективно виконувати покладені на неї обов'язки. Необхідність зміни такого стану виникла вже давно, держава повинна переглянути своє ставлення до цієї структури та забезпечити умови для виконання наданих нею ж повноважень.

Зважаючи на недостатню ефективність роботи служб ДАБК, при такому підпорядкуванні доцільно розглянути можливість включення місцевих інспекцій ДАБК до складу обласної інспекції, яка, на відміну інспекцій нижчих рівнів, повинна мати статус "державної". При цьому як альтернативний варіант реального вирішення питання на місцях можна пропонувати утворення міжрайонних (у складі обласної) інспекцій, котрі будуть забезпечувати державний архітектурно-будівельний контроль на території декількох невеликих (малобюджетних) міст чи районів, об'єднаних за територіальними ознаками.

Такий шлях дасть можливість зосередити на обласному рівні, як це має місце в більшості європейських країн, основні функції держархбудконтролю. Пропонована підпорядкованість буде ще одним кроком в адаптації до європейської нормативно-правової бази та дозволить на регіональному рівні оперативно вирішувати питання боротьби з несанкціонованим будівництвом, вживати заходи з урахуванням

регіональних інтересів.

Дослідивши на прикладі порушень містобудівного характеру (на об'єктах житлового фонду) необхідність трансформацій в системі державного регулювання цієї сфери, можна дійти висновку, що під час виконання повноважень держархбудконтролю слід акцентувати увагу на регіональному (обласному) рівні як визначальному і такому, що здатний оптимізувати державні функції контролю за мінімумом структурних перебудов.

Література:

1. Закон України "Про планування і забудову територій" від 20 квітня 2000 р. № 1699-III// ВВР України. – 2000. – № 31. – Ст. 250.
2. Закон України "Про основи містобудування" від 16 листопада 1992 р. № 2780-XII// ВВР України. – 1992. – № 52. – Ст. 683.
3. Кодекс України "Про адміністративні правопорушення" // ВВР УРСР. – 1984 (додаток до № 51). – Ст. 1122.
4. Постанова Кабінету Міністрів України "Про забезпечення надійності й безпечної експлуатації будівель, споруд та інженерних мереж" від 5 травня 1997 р. № 409// CD НАУ-Експерт, Т. 1 (005).
5. Матеріали засідання Колегії Держбуду України та Держжитлокомунгоспу України щодо посилення контролю за проектуванням, реконструкцією, капітальним ремонтом, переобладнанням та експлуатацією житлового фонду України.

Ю.О. КУЦ

РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розбудова української державності за принципами демократії об'єктивно викликає необхідність переосмислення місця та ролі місцевого самоврядування, органів державної влади на рівні регіону в системі громадянського суспільства, пошуку найкращого варіанту моделі організації влади, яка б цілком відповідала сучасним світовим і європейським стандартам, була спрямована на забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини. Вирішення цієї проблеми неможливе без сприйняття кращих традицій світової філософської та правової думки, урахування наукових досліджень і практики місцевого самоврядування, організації територіальних органів влади демократичних країн світу.

На сьогодні в місцевому самоврядуванні існує чимало проблем, які потребують дослідження та вирішення, а саме: упровадження чіткого розподілу влади між державними органами й органами місцевого самоврядування та передача останнім значної кількості управлінських функцій; удосконалення системи та структури органів місцевого самоврядування; зменшення загального числа територіальних громад шляхом їхнього об'єднання й утворення спільних органів; створення

належної законодавчої бази їхнього функціонування; упровадження механізмів фінансової незалежності місцевого самоврядування й урегулювання ступеня фінансової допомоги з боку держави; активізація участі населення у вирішенні питань місцевого значення через територіальні громади, їхні представницькі органи й органи самоорганізації населення тощо.

Традиційно виділяють низку проблемних факторів наповнення місцевого самоврядування владно-ресурсними можливостями.

1. Економічні фактори – відсутність належного матеріального та фінансового ресурсного забезпечення для ефективного виконання завдань та повноважень місцевого самоврядування, криза житлово-комунального господарства, систем енергопаливоводозабезпечення та соціальної інфраструктури, необхідність проведення муніципальної реформи, реорганізації житлово-комунального господарства.

2. Фактори правового характеру, пов'язані з недосконалістю українського законодавства про місцеве самоврядування, що, зокрема, стосується правового режиму функціонування комунальної власності, неврегульованості питання щодо розмежування земель, права державної та комунальної власності, невизначеності статусу та просторових меж територіальної громади, невирішеності питань реформування системи адміністративно-територіального поділу в цілому, не зовсім чіткого розподілу повноважень між різними видами органів публічної влади та різними територіальними рівнями влади.

3. Фактори психологічного характеру, пов'язані з менталітетом службовців органів місцевого самоврядування та державних службовців, наявністю в їхній професійній свідомості залишків “радянських” стереотипів здійснення влади, командно-адміністративних методів управління, “телефонного” права.

4. Фактори організаційного характеру, що зумовлені значною плінністю кадрів в органах місцевого самоврядування, суттєвим оновленням (до 60 % в окремих регіонах і територіальних громадах) корпусу сільських, селищних, міських голів, голів обласних і районних рад, депутатів місцевих рад.

5. Фактори навчально-методичного характеру, а саме: відсутність єдиного загальнонаціонального навчально-методичного центру підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування та працівників комунальних установ, недостатнє забезпечення навчального процесу необхідною навчальною літературою та іншими методичними матеріалами, зокрема навчальними програмами [1, с. 15 – 25].

Треба відмітити, що головним, первинним елементом системи місцевого самоврядування слід вважати територіальну громаду, з розвитком якої багато в чому пов'язане подальше вдосконалення в Україні місцевого самоврядування як такого. На нашу думку, під територіальною громадою розуміється природне, єдине соціальне утворення, що діє в просторових межах держави, у рамках якої реалізуються природні та повсякденні потреби й інтереси мешканців певних територій системного характеру (муніципальні права особистості). Отже, саме такий підхід до визначення територіальної громади як важливішого елементу місцевого самоврядування в його інституційному аспекті дає можливість усебічно

охарактеризувати природу місцевого самоврядування.

Тому ключовою проблемою в контексті регіональної політики є поєднання централізації та децентралізації державної влади. На даному етапі актуальність цього питання зумовлено необхідністю оптимального розмежування повноважень між центром та органами місцевого самоврядування, що є важливою умовою ефективної реалізації державного управління. Враховуючи, що Україна є децентралізованою унітарною державою, необхідно провести різницю між інститутами місцевого самоврядування, що є формою децентралізації частини державної виконавчої влади на рівні територіальної громади та тих органів, які вона обирає, а також автономії, що також є формою децентралізації законодавчої влади унітарної держави. Однак визначення тієї або іншої території в якості автономії не виключає розвитку на цій території місцевого самоврядування на рівні територіальних громад. Одночасно ми вважаємо, що слід поміркувати про можливість укрупнення областей України з подальшим їхнім об'єднанням і перетворенням на землі (краї) як автономні державно-територіальні одиниці з наданням цим одиницям особливого статусу та делегуванням їм законодавчих і виконавчих управлінських функцій. Але слід враховувати, що цей процес тривалий. Лише поступове та обмірковане його проведення може дати позитивні результати, які приведуть до децентралізації державної влади й управління, розподілу повноваження центральних і місцевих органів влади й управління, забезпечення самостійності та незалежності автономно-територіальних одиниць в установлених Конституцією та законами України межах, створення реального управління територіями та зменшення витрат на утримання апарату управління, гармонійного поєднання загальнодержавних і регіональних інтересів тощо.

Література:

1. *Кравченко В.В.* Підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні: Огляд сучасного стану, проблеми, перспективи. – К.: Асоціації міст України та громад, 2003. – 60 с.

О.В. ДЕРКАЧ, Ю.О. КУЦ

ІННОВАЦІЙНО-ІНВЕСТИЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ХАРКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ: СТАН І ШЛЯХИ РОЗВИТКУ

Питання переходу України до інноваційної моделі економічного розвитку привертає до себе дедалі більшу увагу науковців, політиків, представників практичного бізнесу. Стає очевидним, що лише на цьому шляху національна економіка може зайняти своє місце у світовому ринковому середовищі.

У процесі практичної реалізації державної інноваційної політики доводиться

констатувати, що в Україні досі не створено сприятливих умов для здійснення інноваційної діяльності, формування попиту на інновації, дифузії інновацій як на загально національному, так і регіональному рівнях.

Комплекс політико-правових, фінансових, організаційних, технологічних та інших перешкод досі фактично блокує масову реалізацію інновацій в Україні, при цьому буквально "виштовхуючи" фінансові ресурси з інноваційного обігу.

У цій ситуації активізація інноваційної діяльності не тільки як засобу реалізації досягнень НТП у промисловому виробництві, але і, насамперед, як джерела економічного розвитку в умовах ринкової економіки являє собою завдання першочергової важливості.

Аналізуючи статистичні дані інноваційної діяльності національної промисловості [4, с. 366 – 370], зокрема машинобудування Харківської області [3, с. 20 – 27], можна виявити низку розбіжностей. Так, починаючи з 1999 р. намітилася позитивна тенденція за більшістю показників. Необхідно, однак, указати на зменшення кількості освоєних вперше нових видів продукції в 2002 р. порівняно з 2001 р. на 27,5 %, унаслідок чого відбулося зниження показника питомої ваги зазначеної продукції на 5,3 % – з 9,2 до 3,9 %.

Порівняно з 1995 р. значення лише двох показників інноваційної діяльності змінилися в 2002 р. у краший бік: кількість упроваджених прогресивних процесів зросла на 27 одиниць (17,8 %), а питома вага продукції, виробництво якої розпочато вперше у 2004 р., зросла на 0,4 %. Варто окремо вказати на зниження середнього віку знятої з виробництва продукції з 8,1 рока в 1995 р. до 2,5-2,6 рока в 1998 – 2002 рр. [3, с. 20]. Це свідчить про більш швидке відновлення номенклатури виробництва продукції, яка відповідає світовим стандартам.

Слід зазначити і той факт, що лише 29,2 % підприємств, які випускали нову продукцію в 2002 р., вийшли з нею на міжнародний ринок. Це свідчить про недостатню конкуренцію на світовому ринку нової вітчизняної продукції. Хоча порівняно з 1997 р. цей показник значно покращився (раніше він складав 13,3 %), але поки що він нижчий, ніж був у 1995 р. 42,3 %. Якщо ж подивитися на кількість підприємств-експортерів нової продукції в 2002 р., то сім підприємств – це дуже мало [3, с. 21 – 23].

Зниження обсягів інноваційної діяльності, на наш погляд, зумовлено комплексом об'єктивних причин, пов'язаних не тільки з кризовим станом економіки і з перетвореннями, що відбуваються в ній, але і з відсутністю чи нерациональним використанням резервів промислових підприємств.

Аналізуючи дані, наведені в таблиці, привертає увагу: по-перше, зміна абсолютних показників обсягу фінансування; по-друге, зміна структури джерел фінансування.

Загальний обсяг інноваційних витрат в області катастрофічно знизився навіть порівняно з 1998 р., не говорячи вже про 1991 р. У 2002 р. інноваційні витрати склали лише 29,9 % від обсягу 1998 р. Сьогодні необхідне значне збільшення фінансування інноваційної діяльності. За аналізований період скоротився обсяг фінансування з усіх джерел.

Структура фінансування інноваційної діяльності підприємств Харківської області в 1998 – 2002 рр., тис. грн *

Показники	1998	1999	2000	2001	2002
Загальний обсяг інноваційних витрат (усього)	1151765,4	1119774,2	185485,9	224036,7	344494,7
З них фінансуються за рахунок:					
власних коштів	888000,3	92155,8	152369,1	211291,4	335478,6
коштів державного бюджету	19808,4	5760,1	45,0	381,6	18,3
коштів вітчизняних інвесторів	5239,5	79,5	3379,9	1598,1	552,3
коштів іноземних інвесторів	144889,6	6928,7	1785,0	5098,0	1337,3
кредитів	38418,8	189,7	23686,2	2188,0	3757,0
коштів інших джерел	55408,8	14660,4	4220,7	3479,6	3351,2

*Складена автором за даними: [3, с. 25; 4, с. 368]

Як видно з таблиці, у 2002 р. інноваційну діяльність на 97,4 % було профінансовано за рахунок власних коштів підприємств. Варто вказати на недостатнє використання коштів Державного бюджету, інвесторів та кредитів.

Використання коштів іноземних інвесторів для фінансування інноваційної діяльності недоцільно в галузях, які освоюють шостий технологічний уклад, оскільки в інтереси іноземних інвесторів не входить розвиток майбутніх конкурентів [2, с. 16]. Однак у даний час підприємства більшості галузей неспроможні виступати в ролі конкурентів іноземним компаніям на світовому ринку, і зорієнтовані винятково на внутрішній ринок, або на кооперацію з іноземними компаніями. У цій ситуації, кошти іноземних інвесторів могли б дати змогу до певного рівня частково модернізувати промислове виробництво регіону. Таким чином, постає необхідність активізації зусиль із залучення іноземного капіталу.

Використання бюджетних коштів доцільно, на думку автора, при фінансуванні фундаментальних досліджень, що знаходить своє відображення у світовій практиці, а також в рамках пайової участі при фінансуванні проектів з досить швидким строком окупності. Це дозволить створювати додаткові робочі місця та збільшити надходження до бюджетів регіону і країни в цілому.

Незначне використання кредитів є ознакою нерозвиненості ще одного перспективного напрямку інноваційної діяльності – венчурного підприємництва.

Підсумовуючи, слід зазначити наявність кризових явищ в інноваційній сфері Харківської області, як і в Україні в цілому, подолання яких можливе у випадку значної активізації інноваційної діяльності суб'єктів господарювання. Активізація, як вважає автор, неможлива без залучення в інноваційну сферу бюджетних коштів, банківського капіталу, коштів інвесторів, як закордонних, так і вітчизняних.

З метою активізації інноваційно-інвестиційної діяльності в Харківській області, постає завдання розробки комплексної програми, адекватної стратегічним інтересам розвитку як економіки регіону, так і країни в цілому. Автор вважає, що зазначена програма повинна бути спрямована на виконання таких завдань:

– безпосереднє здійснення заходів, які сприятимуть підвищенню якісних характеристик науково-технологічного потенціалу, інтенсифікації процесу

опанування науковими знаннями та новими технологіями, усебічному розвитку людського капіталу області;

– заохочення підприємствами області інноваційної діяльності та інвестицій інноваційного спрямування з метою збільшення пропозиції інноваційних продуктів, технологій та знань;

– заохочення платоспроможного попиту суб'єктів господарювання на інноваційні продукти, технології, знання, створення сприятливих умов для впровадження інновацій у виробничу діяльність та побут населення;

– формування регіональної інформаційної мережі спеціальних інституцій, аудиторських, консалтингових фірм, які виступатимуть джерелом достовірної інформації про інвестиційні можливості підприємств, галузей регіону, інвестиційні перспективи, умови діяльності іноземних капіталів на території області, становище на ринку, виробничий, науково-технологічний, кадровий потенціал, макроекономічне становище, правове середовище тощо;

– подальшу розбудову бізнес-інкубаторів, бізнес-центрів, технопарків на території регіону, за рахунок як бюджету області, так і приватних інвестицій.

Література:

1. Полтораки Н.И. Инновационная направленность промышленной политики государства как фактор экономического развития Украины // Экономика, финансы, право. – 2003. – № 5. – С. 3 – 5.
2. Рубан В., Чубукова О., Некрасов В. Інноваційна модель стратегічного розвитку України: методологія і досвід // Економіст. – 2003. – № 5. – С. 14 – 18.
3. Статистичний збірник: інноваційна діяльність в Харківській області у 1995 – 2002 роках / Хар. обл. управління статистики. – Х., 2002. – 53 с.
4. Статистичний щорічник України за 2001 рік. – К.: Техніка, 2002. – 645 с.

М.П. ЛЕЛЮК

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Одним з головних завдань не тільки місцевого, але й загальнодержавного значення є підвищення ролі територіальних громад, органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого побуту, прискорення соціально-економічного розвитку окремих населених пунктів, регіонів, посилення їхнього впливу на перебіг суспільно-політичних та економічних процесів, які відбуваються в цілому. До першочергових проблем місцевого самоврядування слід віднести необхідність укласти закони про фінанси місцевого самоврядування, комунальну власність, місцеві податки та збори. Узагальнення розглянутих проблем сприятиме систематизації законодавства з місцевого самоврядування за конституційним,

адміністративним, господарським та іншими спрямуваннями з прийняттям Муніципального кодексу України.

Основним законом, що регулює сьогодні питання власності в Україні, є Закон України “Про власність” [1].

Відповідно до ч. 4 ст. 2 цього Закону “власність в Україні виступає в таких формах: приватна, колективна, державна. Всі форми власності є рівноправними”. Проте варто зауважити, що цей Закон було ухвалено задовго до прийняття нової Конституції України, тому в ньому відсутнє поняття власності територіальних громад – комунальної власності, про яку йдеться у ст. 142 Конституції України.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” більш детально визначив об'єкти права комунальної власності (ч. 3. ст. 16): “...рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, позабюджетні цільові (у тому числі валютні) та інші кошти, земля, природні ресурси” [2].

У той же час і цей базовий для місцевого самоврядування Закон не вирішив питання чіткого розмежування між державною та комунальною власністю, проте закріпив принципи юридичного закріплення за територіальними громадами державної власності, переданої цим громадам.

Щоправда, після такого загального розмежування постало питання про юридичне оформлення цього майна. У різних регіонах це відбувалося по-різному. І в період до ухвалення нового Закону України “Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності” Кабінетом Міністрів України було прийнято декілька десятків постанов, що стосувались як передачі майна із загальнодержавної власності до комунальної, так і навпаки [3]. Характерною ознакою таких перемішень об'єктів власності стало те, що найбільше з комунальної власності до державної було повернуто радгоспи та будівельні організації, а з державної до комунальної переходила, в основному, соціальну інфраструктуру. Тобто місцеве самоврядування позбавлялося майна, яке могло б приносити доходи, чи бути приватизованим, а отримувало майно, яке передбачало лише додаткові на нього видатки. Основна хвиля передачі житла та об'єктів соціального призначення в комунальну власність припала на період першої хвилі приватизації та корпоратизації державних підприємств: 1992 – 1998 рр. Саме в цей період фактично і відбулось формування нинішнього складу комунального майна.

Система управління комунальною власністю міста будується таким чином, щоб виконувати двосудне завдання. З одного боку, вона має забезпечити достатню матеріальну інфраструктуру місцевого самоврядування, сприяти комплексному розвитку міста, задовольнити потреби мешканців на гарантованому рівні надання громадських послуг. З іншого – ефективно управління майном міста, що є в комунальній власності, в умовах розвитку ринкової економіки, виходячи з повної господарської самостійності учасників ринкових відносин, необхідності сприяння розвиткові підприємництва та ефективного партнерства з недержавними структурами, подальшого поширення монополізації та конкуренції. Цю систему, у межах повноважень місцевих органів самоврядування, встановлених чинним законодавством України, спрямовано на підвищення ефективності функціонування комунальних підприємств, здійснення контролю за використанням нежитлового

фонду міста, облік руху майна, управління частками майна, що належить територіальній громаді міста в акціонерних товариствах, спільних підприємствах тощо. Однією із найважливіших складових ефективного управління комунального власністю є оперативність надання комунального майна в оренду, прозорість процедур, встановлення чітких правил гри. Зразком такого прикладу є створення відділу управління майном при Диканьській районній раді в Полтавській обл., який у своїй діяльності керується законами України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про власність”, “Про оренду державного та комунального майна”, “Про передачу об’єктів права державної та комунальної власності”, постановами Кабінету Міністрів України, рішеннями та розпорядженнями обласної та районної рад та іншими документами, пов’язаними з діяльністю відділу.

Основним завданням відділу є здійснення наданих районною радою йому як юридичній особі повноважень з управління майном, що є у спільній власності територіальних громад району. Відповідно до цього затверджено “Положення про відділ управління майном”, в якому передбачено напрямки діяльності відділу, зокрема:

- облік майна, що знаходиться у спільній власності територіальних громад району;
- організація контролю за станом та ефективним використання приміщень і споруд;
- складання договірних умов на орендне використання приміщень, майна;
- передача на затвердження сесією районної ради договорів оренди, статутів підприємств, погоджень на посади керівників підприємств, організацій, що належать до комунальної власності, відповідний контроль;
- здійснюють контроль за збереженням закріпленого за організацією майна, приміщень, споруд, що знаходяться на балансі відділу та вирішення низки інших важливих питань, пов’язаних із роботою відділу.

Усього у відділі на обліку знаходяться 23 об’єкти, з них на балансі – шість. На даний час укладено 76 угод на передачу в оренду приміщень комунальної власності організаціям та підприємцям. У 2001-2002 рр. за рахунок оренди зібрано коштів на суму 57 тис. грн. За рахунок цих коштів було проведено капітальний ремонт приміщення колишнього побутового комбінату, ремонт покрівлі у приміщенні НВК № 1 ім. М.В. Гоголя; ремонт і ревізію опалювальної системи районного будинку культури; на обов’язкових умовах оренди – ремонт адміністративного приміщення Пенсійного фонду; ремонт музичної школи району; розпочато ремонтні роботи приміщень районної лікарні; на особливих умовах оренди з установою “Приватбанк” – роботи зі встановлення теплотічильника у приміщенні історико-краєзнавчого музею.

Прийняті Диканьською районною радою акти щодо діяльності відділу управління майном ґрунтовані на принципах простоти сприймання, прозорості процедур, впровадження широкого інформаційного забезпечення орендних відносин, встановлення рівних умов суб’єктів підприємницької діяльності при оренді комунального майна та налагодження партнерських відносин і сприятливого клімату між суб’єктами орендних відносин – владою та підприємцями. Відділом управління

майном розроблені та використовуються на практиці порядок надання в оренду комунального майна способами, що передбачені Законом України “Про оренду державного та комунального майна”, методики розрахунку та використання плати за оренду комунального майна, увесь комплекс питань, що виникають у договірних відносинах з оренди комунального майна, створені загальні схеми оренди на конкурсній основі та поза конкурсом, порядок приватизації орендованих нежитлових приміщень.

Нововведення Диканьської районної ради у сфері управління комунальною власністю сприяли більш гнучкому управлінню майном, надали стимулу місцевим органам влади розвивати інші реформи, зокрема систему оподаткування нерухомості на основі ринкової вартості та приватизацію комунальної нерухомості. Слідом за ініціативою Диканьської районної ради кілька українських міст виявило зацікавленість у використанні цієї системи управління комунальною власністю.

Література:

1. Закон України “Про власність” від 7 лютого 1991 р. № 697-12 // ВВР України. – 1991. – № 20. – Ст. 249. (З наступними змінами та доповненнями).
2. Закон України “Про місцеве самоврядування” від 21 травня 1997 р. // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Закон України “Про передачу об’єктів права державної та комунальної власності” від 3 березня 1998 р. № 147/98-ВР // ВВР України. – 1998. – № 34. – Ст. 228.

В.В. МАМОНОВА

УПРАВЛІННЯ РЕСУРСАМИ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ

Поступова зміна державної регіональної політики з централізованого розподілу ресурсів між адміністративно-територіальними одиницями до розширення самостійності та відповідальності місцевої влади за власний розвиток приводить до необхідності трансформації механізму управління територіями, зокрема підвищення ролі планування та стимулювання як управлінських функцій [3].

При цьому до умов збалансованого розвитку господарства регіону можна віднести:

- сполучення територіального та галузевого принципів планування;
- поліпшення внутрішньо- та міжгалузевих пропорцій;
- узгодження завдань виробничого та соціального характеру з наявністю ресурсів усіх видів.

Як відомо, найповнішої мобілізації ресурсів для забезпечення місцевого розвитку сприяє застосування методів стратегічного управління, в тому числі стратегічного планування. Наприкінці ХХ ст. стратегічне планування набуло широкого розповсюдження в більшості європейських країн, а останніми роками почало реалізовуватись і в Україні: спочатку – на місцевому рівні, про що свідчить

розробка стратегічних планів окремих міст, наприклад, Чугуєва, Куп'янська, Люботина (Харківська обл.), Комсомольська (Полтавська обл.), Івано-Франківська та ін., а потім – на центральному рівні. Уже є чимало теоретичних розробок вітчизняних вчених і спеціалістів щодо загальних засад стратегічного планування розвитку територіальних громад [1; 4; 5; 6]. Але ще залишаються “білі прогалини” серед методологічних питань стратегічного планування на рівні держави, що можна проілюструвати на прикладі проекту Державної стратегії управління місцевим і регіональним розвитком (реформування місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування), який зараз винесений на громадське обговорення [2].

Так, на нашу думку, структура стратегії як моделі досягнення визначеної мети повинна складатися з формулювання та обґрунтування загальної мети; визначення дієвих тенденцій і закономірностей розвитку; формування пріоритетних напрямків відповідної політики; визначення етапів реалізації стратегії; схеми моніторингу та механізму оцінки реалізації стратегії з визначенням індикаторів упроваджуваності і результативності. Відзначимо, що стратегія, як правило, не вказує, як саме передбачається досягати поставлених цілей – для цього створюються стратегічні плани та програми, в яких конкретизуються завдання з реалізації стратегії.

Особливу увагу слід приділяти формулюванню мети, оскільки логіка стратегічного планування передбачає, що вихідним пунктом є цілі, поставлені перед територією, тобто планування здійснюється “від мети”. Такий підхід (на відмінність підходу “від ресурсів”, коли ресурсний потенціал визначає масштабність цілей) дозволяє найбільш раціонально використовувати наявні ресурси, концентрувати їх на рішенні пріоритетних проблем та залучати додаткові ресурси шляхом покращання місцевого бізнес-клімату для внутрішніх і зовнішніх учасників економічної діяльності. Мета повинна відображати бажаний стан об'єкта планування в майбутньому, на досягнення якого і спрямовується стратегія. Виходячи з цього, слід підкреслити, що, на наше глибоке переконання, не може бути метою стратегії “визначення основних напрямів, рівнів, етапів реформування територіальної організації влади в Україні та формування необхідної ресурсної бази місцевого та регіонального розвитку...” [2, с. 16]. За змістом – це вже певне завдання, крок, що необхідно здійснити на шляху досягнення поставленої мети. Самі завдання треба сформулювати таким чином, щоб вони відображали конкретні дії, заходи, та можна було в подальшому відстежувати хід виконання завдань та їхнє коригування за потребою.

Іншими словами, під час визначення завдань щодо досягнення цілей стратегії рекомендується уникати формулювань типу: “вдосконалення системи”, “підвищення ролі”, оскільки вони є практично перманентним процесом, а отже, дуже важко його оцінити (наприклад, чи досягнутий необхідний рівень досконалості системи управління містом, чи достатньо підвищилася роль органів місцевого самоврядування в розвитку території та ін.). Тому своєрідним “лакмусовим папірцем” для визначення завдань може слугувати можливість чи неможливість встановлення за ними конкретних показників (числових, монетарних, текстових), за

допомогою яких можна було говорити про виконання або невиконання завдань таких, як наприклад: кількість нових робочих місць, створених за певний період часу, надходження до місцевого бюджету порівняно з попереднім періодом ін.

Що стосується формування пріоритетних напрямків відповідної політики, то слід звернути увагу на довгі їх переліки в більшості проєктів стратегій, що зараз розробляються в нашій країні на центральному рівні. Це цілком зрозуміло, оскільки дійсно невирішених проблем в усіх сферах суспільної життєдіяльності ще дуже багато. Але стратегія тому й передбачає визначення саме пріоритетних напрямків, щоб сконцентрувати ресурси на їх реалізації, а потім поступово вирішувати інші проблеми в певній послідовності, розробляючи вже іншу стратегію з іншими цілями, завданнями, пріоритетами.

Невід’ємною частиною стратегії повинна стати розробка моніторингу, що, як вже відзначалося, покликаний відстежувати хід реалізації стратегії на предмет відповідності поставленим цілям і завданням. Крім того, оскільки реалізація стратегії є довготривалим процесом, доцільно здійснювати його поетапно з метою визначення послідовності дій та раціонального розподілу ресурсів на їх виконання, тобто передбачити певні етапи реалізації стратегії незалежно від того, скільки років вона охоплює.

Таким чином, управління ресурсами місцевого розвитку, їхнє акумулювання шляхом розробки та реалізації стратегічних планів здійснюватиметься більш ефективно лише в тому випадку, коли є реальна стратегія розвитку держави в цілому, яка дає можливість залучати до місцевого розвитку державні ресурси, зміцнює гарантії використання ресурсів приватного сектора, оскільки саме держава в усьому світі вважається найбільш надійним гарантом будь-яких зобов’язань.

Література:

1. Вакуленко В.М. Методологічні аспекти стратегічного планування економічного розвитку великого міста // Управління сучасним містом. – 2002. – № 10 – 12 (8). – С. 7 – 13.
2. Державна стратегія управління місцевим і регіональним розвитком (реформування місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування): Матеріали до громадських слухань. – Донецьк: Новий мир, 2003. – 126 с.
3. Мамонова В. Концептуальні засади створення нової національної системи планування розвитку регіонів // Управління сучасним містом. – 2002. – № 1 – 3 (5). – С. 43 – 49.
4. Нудельман В., Санжаровський І. Стратегії розвитку територіальної громади: Загальні засади методики / Центр ін-ту “Схід-Захід”. – К.: Дата Банк Україна, 2002. – 232 с.
5. Пархоменко В., Прошко В., Мавко П. Стратегічне планування розвитку громади: Прак. посіб. – Львів: СПОЛОМ, 2002. – 160 с.
6. Шаров Ю.П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.

Н.С. МИРОНОВА

МЕХАНІЗМИ УЗГОДЖЕННЯ ВЛАДНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА ТЕРИТОРІАЛЬНОМУ РІВНІ

Відповідно до чинної Конституції України народ є єдиним джерелом влади в Україні, він може вирішувати будь-які питання суспільного життя та делегувати право здійснювати владні повноваження певним інституціям. Владні повноваження найвищої юридичної сили є виключним правом народу, зокрема “право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами” [1, ст. 5, ч. 3]. Організаційно-правове забезпечення цієї виключної в демократичному суспільстві норми досягаються через реалізацію в законодавстві системи ваг та стимулювань з метою усунення можливостей викривлення владних повноважень на користь якоїсь інституції. Саме тому демократичні засади формування владних інститутів передбачають розгалужену систему органів влади в державі. Кожна країна створює власну інституційну архітектуру держави. Це стосується як загальнодержавних (центральных), так і територіальних (децентралізованих) владних органів.

Україна, обравши демократичний шлях розвитку, закріпила в своїй Конституції, що “державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову” [1, ст. 6, ч. 1], крім того, “в Україні визначається і гарантується місцеве самоврядування” [1, ст. 7]. Кожен з цих напрямків влади має власну структурування. Виникають проблеми узгодження діяльності всіх владних структур. Особливо актуальним це питання є для територіального рівня, де безпосередньо реалізуються рішення, прийняті як центральними, так і децентралізованими органами влади. Саме проблема узгодження владної діяльності органів різного підпорядкування на рівні території зумовила тему даної статті.

Питання розвитку інститутів різних видів державної влади на територіальному рівні досліджуються в роботах багатьох учених та практичних працівників у сфері державного управління, серед яких В. Авер'янов, М. Орзих, В. Кампо, О. Сушинський та ін. Однак узгодження всіх елементів цього механізму – надзвичайно складна суспільна проблема, що пов'язана як із неструктурованістю системи територіального управління, так і з ідеологічними чинниками та настановами, що домінують у суспільстві.

У статті розглядається розвиток концептуальних засад узгодження владної діяльності на територіальному рівні між місцевими державними адміністраціями та місцевим самоврядуванням. Гіпотеза, що покладена в основу дослідження, базується на судженні про те, що державні адміністрації та органи місцевого самоврядування здійснюють різні види публічної влади, спрямовані на забезпечення потреб однієї й тієї ж місцевої громади. Тому необхідно розробити такий механізм узгодження владної діяльності на територіальному рівні, який унеможливить виникнення компетенційних спорів та створить умови для успішного вирішення місцевих проблем з урахуванням загальнодержавних інтересів.

Владні відносини між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування

на територіальному рівні, що є предметом нашого дослідження, належать до “горизонтальних”, оскільки вони виникають та існують між непідпорядкованими інституціями. Їх основу становить принцип взаємодії на паритетних засадах з метою досягнення соціального ефекту на певній території. Але статус кожного із партнерів зазначених владних відносин різний.

Органи місцевого самоврядування не мають відносин підпорядкованості (тобто вищого та нижчого рівнів), їхня діяльність переважно залежить від інтересів громади, яка надала владні повноваження цим органам. У той же час місцеві державні адміністрації є елементом структури міжінституційних владних відносин, мають чітко визначене місце в ієрархії виконавчої влади та здійснюють діяльність відповідно до рішень вищих та центральних органів влади.

Вплив громади на державні адміністрації здійснюється опосередковано – через рішення Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України або вищестоящих органів виконавчої влади. Навіть якщо звернення громадян стосовно роботи місцевої державної адміністрації є суттєвими та вказують на нелегітимність діяльності відповідного владного органу, громада не може відізнати голову місцевої державної адміністрації інакше, ніж звернувшись до вищого рівня управління.

Досвід державного будівництва в Україні вказує на відсутність науково обґрунтованого механізму узгодження владної діяльності на територіальному рівні – відбувалися “коливання” думок та змісту правових актів як у бік посилення позицій місцевих органів виконавчої влади, так і в протилежний бік. Але за будь-якого випадку підкреслювалася підпорядкованість владних органів центру. Зі здобуттям Україною незалежності деякий час органи місцевого самоврядування здійснювали державне управління та мали відповідну ієрархічну підпорядкованість, потім було засновано інститут Представника Президента України на відповідних територіях. Далі ситуація розвивалася ще драматичніше – певний час головою відповідної місцевої адміністрації могла бути призначена лише людина, обрана головою ради відповідного рівня. На сьогодні існує дві самостійні інституції, що мають певні владні повноваження щодо однієї й тієї ж території.

Ситуація щодо визначення повноважень органів влади на місцевому рівні ускладнена не лише збереженням у свідомості людей радянської моделі державного управління, але й відсутністю чіткого правового забезпечення механізму такого розмежування, і насамперед незвичайністю моделі дії механізму узгодження владної діяльності на територіальному рівні.

Слід погодитися із думкою М. Орзіха [3], що організаційно-структурна характеристика державного управління відрізняється від місцевого самоврядування, тому важливо визначити, яка саме модель є найбільш бажаною для умов сучасної української державності. За так званою “суспільною теорією” місцевому самоврядуванню надається функція завідування спільними інтересами громади, а урядовим органам – керування державними справами, у той час як “державна теорія” бачить у самоврядуванні службу місцевого суспільства державним інтересам. В Україні тривалий час превалювала модель “господарського самоврядування”, за якою місцеве управління одержує власну суверенну

компетенцію та права лише у сфері неполітичних відносин, у місцевих господарських і громадських справах. У питаннях політичних, загальнодержавних ці органи діяли як представники держави. Тому важелі впливу зосереджувалися в руках державних адміністрацій.

За чинним Законом України “Про місцеві державні адміністрації” [2] означені органи виконують завдання, покладені на них виконавчими органами вищого рівня або відповідними місцевими радами. Разом з тим не визначено механізм взаємодії між цими інституціями, наведено лише опис функцій місцевих державних адміністрацій. Останні мають правову природу, відмінну від функцій територіальних та місцевих громад. Спільним є лише обов’язок забезпечення потреб населення певної території. Крім того, як зазначає В. Кампо [4], базування функцій і повноважень органів місцевої влади на принципах галузевої компетенції може стати на перешкоді переходу органів виконавчої влади до переважно функціональних засад управління.

Певне підґрунтя для виникнення конфліктів між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування створює невирішеність питань щодо делегованих повноважень та контролю за їх виконанням. Наприклад, чинний Закон України “Про місцеві державні адміністрації” визначає, що голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, які “є обов’язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами [2, ст. 6, ч. 2]. Наявність великої сфери суміжної компетенції місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування призводить до дублювання, компетенційних спорів між суб’єктами владних відносин на місцевому рівні. Наведена норма закону підкреслює залежність органів місцевого самоврядування від органів державної влади. Та природа, місцевого самоврядування передбачає й політичний аспект, бо вона є легітимною формою самоорганізації територіальної громади та рівноправним суб’єктом політичної влади. Невідповідність цілей державного управління до мети конкретної громади – основна умова виникнення компетенційних неузгодженостей.

Зважаючи на рівність перед законом різних суб’єктів владних відносин, слід погодитися з О. Сушинським, що введення інституту договорів на територіальному рівні дозволить досягти “балансу інтересів чи навіть їх поєднання” [5]. Якщо вважати органи виконавчої влади легітимними представниками всього народу, а органи місцевого самоврядування – представниками інтересів територіальних громад, то такі договори є механізмом узгодження загальнодержавних і територіальних цілей для забезпечення потреб як місцевої громади, так і народу в цілому. Укладати такий договір узгодження владних повноважень необхідно лише в письмовому вигляді на відповідному територіальному рівні, у ньому повинні бути присутні всі статті, що найбільш повно регламентують права та обов’язки сторін, умови припинення договору та санкції в разі його невиконання. Стосовно реєстрації (засвідчення) договору можуть бути різні підходи, але найбільш доцільним слід вважати засвідчення таких договорів у відповідному органі Міністерства юстиції України. Це надасть договорам узгодження владної діяльності на територіальному рівні

належної юридичної сили та забезпечить умови для звертання до судових органів в разі їхнього невиконання.

Таким чином, для подолання непорозумінь щодо розподілу компетенції між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування на територіальному рівні слід створити дієвий механізм узгодження їх владної діяльності. Сучасний підхід до вирішення названої проблеми, на наш погляд, пов’язано із укладанням договорів узгодження владних повноважень. Передбачається проводити подальші дослідження в напрямку створення типової форми зазначеного договору та визначення змістовного наповнення кожної з його статей. Запропонований механізм дозволить позбутися непорозумінь щодо розподілу владних повноважень на територіальному рівні та створить умови для кращого забезпечення якості життя відповідної громади.

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 місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1998 р. № 586 – XIV // Уряд. кур’єр. – 1999. – 15 травня. – (№ 89).
3. Держане управління: теорія і практика / За заг. ред. В.Б. Авер’янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – С. 94-95.
4. Кампо В. Дві системи місцевої влади: взаємодія, а не протистояння // Місцеве самоврядування. – 1998. – № 1-2. – С. 37.
5. Сушинської О.І. Місцеві державні адміністрації: відносини з іншими інституціями влади. – Львів: Вид-во ЛРІ УАДУ при Президентові України, 2002. – С. 37.

С.І. МОТУЗНИЙ

СОЦІАЛЬНІ РЕАЛІЇ ПЕЧЕНІЗЬКОГО РАЙОНУ ХАРКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ

Серед найважливіших завдань, які вирішує Печенізька районна державна адміністрація відповідно до Конституції України, Закону України “Про місцеві державні адміністрації”, є забезпечення комплексного соціального й економічного розвитку району.

Сучасні реалії життя зумовили необхідність розробки програми економічного та соціального розвитку району, яка б одночасно відповідала інтересам населення, створювала в повному обсязі необхідні правові, економічні, соціально-культурні умови для гармонійного розвитку людини і задовольняла її матеріальні та духовні потреби.

Такою програмою стала стратегія соціально-економічного розвитку Печенізького району на період до 2011 р., розроблена спеціально утвореним відділом економічного розвитку. Таким чином, розвиток району набув системності, плановості, адже його етапи базуються на основі реалізації опрацьованих пріоритетних напрямків. Діяльність районної державної адміністрації та її

структурних підрозділів спрямовано на вирішення завдань стратегічного плану, в основі якого сформоване бачення забезпечення добробуту мешканців району, що є прямим віддзеркаленням політики на рівні держави. А відтак, слід сказати, що в останні п'ять років у районі збудовано низку об'єктів соціально-культурного призначення (красназавчий музей, Свято-Преображенський храм), споруджено пам'ятник польському художникові зі світовим ім'ям Г. Семирадському, який народився в Печенігах, збудовано в районному центрі та реконструйовано в його сільських населених пунктах стадіони та спортивні майданчики.

Щороку на схилах берегів Печенізького водосховища відбувається міжнародний літературно-музичний фестиваль "Печенізьке поле", який вабить до себе найкращих митців та аматорів усіх національно-культурних товариств Слобожани, регіонів України та країн близького зарубіжжя.

Виходячи з пріоритетних напрямків розвитку району, відмітимо, що одне з головних місць посідає розвиток туризму. На сьогодні розширюється природозаповідний фонд Печенізького району, який складає 25 % від його загальної площі. Створено п'ять природозаповідних об'єктів місцевого та регіонального значення, серед яких регіональний ландшафтний парк "Печенізьке поле" з унікальним розплідником диких та екзотичних птахів, що працює в межах Міжнародної програми збереження степу та відтворення східноєвропейської популяції дрохви.

Водночас помітне стрімке пожвавлення туристичної індустрії, швидкими темпами освоюються рекреаційні зони, зводяться будинки відпочинку, готельні комплекси, створюються зони відпочинку.

За останні п'ять років простежується тенденція сталого соціально-економічного розвитку району: збудовано загальноосвітню школу на 1300 учнівських місць, зведено торговельний комплекс, сільськогосподарський ринок, прокладено 38 км газопроводу, збудовано АГРС, ГРП, ведеться будівництво газопроводу низького тиску.

Окрім того, позитивна тенденція зростання простежується у промисловому виробництві, будівельній галузі. Лише за 2002 р. введення основних фондів становить 16 млн 884 тис. грн. В останні п'ять років іноземні інвестиції в район складають 5 млн 78 тис. дол. США, у першому півріччі поточного року – 810 тис. дол. США.

У районі проведено реформування аграрного сектора. Завершено видачу державних актів на право власності на землю та майно. Стало нормою вчасне розрахування з власниками майнових та земельних паїв.

Протягом останніх трьох років за рейтинговими показниками в сільськогосподарському виробництві район посідає 2-ге – 5-те місця серед районів області. Виконання дохідної частини районного бюджету в останні чотири роки дало можливість відкрити та утримувати інтернат для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, стаціонарне відділення для одиноких непрацездатних громадян похилого віку.

Послідовне виконання програми зміцнює соціально-економічний стан району, а також сприяє підвищенню матеріального добробуту та духовного зростання кожного його жителя.

О.В. ОЛЬШАНСЬКИЙ

ФОРМУВАННЯ РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ МІСЬКОГО РОЗВИТКУ

Прогресивність місцевого розвитку (його направленість на рух уперед та темпи такого руху) залежать, у першу чергу, від наявного ресурсного потенціалу, який є в розпорядженні відповідної територіальної громади. При цьому йдеться про ті ресурси, які суспільство на даному етапі може виділити (або сформувати) на функціонування міста як соціально-економічної системи. Але сучасне місто базується на складних відносинах різних форм власності, кожна з яких має свої ресурси та використовує їх згідно з рішенням, як правило, самостійно прийнятим [2]. З цих позицій і ресурсний потенціал міста охоплює ресурси суб'єктів господарювання, які розташовані або ведуть економічну діяльність на міській території, та з яких, власне кажучи, складається міське господарство. Деякі автори класифікують підприємства, які діють на території адміністративної одиниці, за різними ознаками, що становить певний інтерес [4]. На наш погляд, вказаний підхід дає лише загальну характеристику місцевого розвитку.

Вважаємо за доцільне виділити два аспекти так званої ресурсної проблеми управління міським господарством. Перший – це формування ресурсного потенціалу міста; другий – використання місцевих ресурсів. Але це лише інтродукція до проблеми ресурсної бази розвитку, оскільки кожен з них, у свою чергу, має розгалужену мережу "підаспектів". Спробуємо схематично пояснити таке твердження.

Формування ресурсів будь-якого суб'єкта являє собою багатогранний процес, тим більше, коли йдеться про територію: з одного боку, це неоднорідний склад самих ресурсів (природні, матеріальні, фінансові, людські); з іншого – внутрішня структура цих груп ресурсів також неоднорідна за джерелами виникнення та формами і способами їхнього залучення. Та й сам процес їхнього формування в сучасних умовах ускладнюється передачею за роки незалежності лівової частки ресурсів з державної у приватну або комунальну власність [1; 2; 5]. Останнє положення зумовлює необхідність застосування різних методів управління формуванням ресурсного потенціалу міста.

На формування ресурсного потенціалу території впливає ціла низка факторів, які традиційно можна розподілити на дві групи: зовнішні та внутрішні. До зовнішніх факторів, на наш погляд, доцільно віднести ті, на які місцева влада не може ніяк вплинути, але й не може не враховувати їх під час прийняття управлінських рішень щодо забезпечення місцевого розвитку. Якщо розвинути думку окремих авторів з цього приводу [3] та перенести її на управління міським господарством, можна назвати такі фактори:

– загальнодержавна політика (ставлення центральної влади до місцевого самоврядування, ступеня його самостійності, меж повноважень; формування ринкових відносин в економіці та інших сферах життєдіяльності, розвитку підприємництва (підтримка або тиск) та ін.);

– правове поле, тобто законодавчі та інші нормативно-правові акти, які

приймаються на центральному рівні та відображують відповідну державну політику (Конституція України, Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні", інші закони та постанови Верховної Ради України, в яких визначаються повноваження, обов'язки та відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, які хоча формально й мають часто рекомендаційний характер, але на практиці підлягають обов'язковому виконанню з боку органів місцевого самоврядування та ускладнюють їхнє функціонування та ін.);

– стан економіки країни в цілому та сусідніх адміністративно-територіальних одиниць, що впливає на міжрегіональні потоки сировини, продукції, робочої сили, масштаби проміжного та кінцевого споживання виробленої продукції, структуру місцевого господарства, місцеві доходи;

– соціальне становище суспільства, його так званий соціальний настрій, що може викликати позитивні або негативні зміни в розвитку соціуму окремої адміністративно-територіальної одиниці, та її економічної бази, оскільки вони взаємопов'язані.

До внутрішніх факторів, які впливають на функціонування міського господарства, доцільно віднести, перш за все, наявність природних ресурсів, що зумовлене геополітичним та географічним розташуванням міста; рівень розвитку місцевого самоврядування (управлінський ресурс); політику місцевої влади щодо місцевого економічного розвитку; склад та тенденції розвитку містоутворюючих та містообслуговуючих галузей; ступінь розвинутості ринкових відносин, у тому числі структуру власності в місті та становище комунальної власності (інституційний та матеріальний ресурси); інвестиційну привабливість міста та ін.

Використання місцевих ресурсів також має не менш двох складових: безпосередньо їх використання та підвищення його ефективності, а також пошук шляхів розширення ресурсної бази місцевого розвитку, що відповідає інноваційній моделі економічного зростання. При цьому, як свідчить проведене аналітичне дослідження, не має сенсу робити ставку на значне підвищення ефективності використання саме комунального майна, функціонування комунальних підприємств, оскільки за своєю природою вони, як правило, є збитковими або низькорентабельними. Перспективним, на нашу думку, є вдосконалення місцевою владою механізмів управління як комунальною власністю, так і міським господарством у цілому, а саме: розширення оренди, концесії, відчуження комунального майна, упровадження іпотечного кредитування суб'єктів міського господарства, мікрокредитування сектора малого бізнесу, який залучається до надання послуг та ін.

Таким чином, ресурсний потенціал міста не може бути незмінною категорією, його необхідно поповнювати, знаходити нові можливості або створювати нові ресурси на основі новітніх технологій, у тому числі управлінських.

Література:

1. Інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку // Матеріали VIII

Всеукраїнських муніципальних слухань "Ресурси місцевого і регіонального розвитку: національний та міжнародний аспекти", 29 липня – 2 серпня 2002 р., Судак, АРК / За ред. М. Пухтинського. – К.: Атіка-Н, 2003. – С. 63.

2. Мамонова В.В., Ольшанський О.В. Комунальне господарство як основа ефективного місцевого самоврядування // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць. – Х.: Вид-во ХарПІ УАДУ, 2002. – № 1 (12). – С. 134–143.

3. Мамонова В.В. Трансформація технологій управління розвитком мегаполіса // Актуальные проблемы управления крупным городом и территориальными сообществами: Сб. науч. статей. – СПб.: Изд-во СЗАГС, 2003. – С. 255.

4. Місто та економіка (або місцевий економічний розвиток): Посіб. для працівників органів місцевого самоврядування. – К.: Академпрес, 2003. – С. 32.

5. Салій І. Українські міста: питання власності і муніципального управління. – К.: ТОВ УВПК "Ексоб", 2001. – 415 с.

Л.В. ПЕРЦЕВ

ТЕОРЕТИЧНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ОЦІНЮВАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ПОСЛУГ ВЛАДНИХ ОРГАНІВ

Для органів влади важливо знати оцінку своєї діяльності як результат надання управлінських послуг з урахуванням певних підходів. Це є елементом зворотного зв'язку між суб'єктом та об'єктом управління і підставою коригування дій суб'єкта, а також усвідомлення міри довіри з боку об'єкта.

Там, де є висока політична довіра до інституцій, які ухвалюють рішення (Президент України, парламент тощо), там високий рівень міжособистісної довіри, там невелика потреба адміністративної влади. За протилежної ситуації, коли наявна низька політична та міжособистісна довіра, існує висока потреба адміністративної влади [3, с. 24]. Звичайно довіра до інституцій і потреба у владі формується ними самими. Але органи влади не завжди намагаються враховувати повною мірою інтереси людей під час реалізації відповідних проектів. Така ситуація підтверджує той факт, що адміністративний апарат штучно залишає собі поле діяльності на майбутнє, відтворюючи потребу у своєму існуванні [1, с. 17].

Діяльність зазначеного спрямування породжує проблему, що пов'язана з наслідками державних заходів. Через багатомірний характер наслідків рішень кожен член суспільства може водночас відчувати позитивний і негативний впливи одного й того ж заходу. Завдяки існуванню функцій індивідуального значення встановлюється результируюча, адже кожен може судити про те, яким чином державне рішення впливає на його становище [4, с. 408]. У питанні, що досліджується, залишається невирішеним теоретичне обґрунтування соціального оцінювання управлінських послуг. Для його розв'язання потрібно з'ясувати сутність управлінських послуг та класифікувати підходи до їхнього оцінювання.

Основоположним у розв'язанні є визначення людських потреб. Має бути враховано те, що на вершині піраміди в ієрархії людських потреб є потреба в

самореалізації. Це бажання здійснення своїх можливостей, продовження саморозвитку, творчості [2, с. 149]. Звичайно, найвища потреба реалізується у сфері праці, тому що саме ця сфера є перетином підпорядкованих сфер: освіти, охорони здоров'я, охорони праці та інших. Сфера освіти забезпечує конкурентну спроможність на ринку праці. Сфера охорони здоров'я забезпечує повне використання робочого часу тривалий період. Охорона праці як комплекс різноманітних заходів спрямована на забезпечення працездатності і життя людини у процесі праці. В інтересах регіональної влади є доведення своєї спроможності суттєво поліпшувати стан справ в охороні праці та підтримувати високу працездатність робочої сили регіону. Відтак, сутністю управлінських послуг є спроможність влади суттєво поліпшувати стан справ в окремих сферах суспільного життя. Об'єктивність такого тлумачення пояснюється тим, що в діяльності адміністрацій завжди присутній соціальний вимір, перш за все, тому, що вони покликані надавати послуги суспільству. Ця специфіка позначається на процесі управління на етапах визначення мети, прийняття рішень і оцінки результатів [4, с. 398]. Крім того, нова парадигма суспільного управління базується на визнанні таких пріоритетів, як орієнтація на клієнта – споживача управлінських послуг та наближення управління до нього, впровадження підприємницьких підходів з метою підвищення результативності управління [5, с. 27].

Підходи до оцінювання можна класифікувати: за місцем (у сім'ї, на роботі – безперервно; у районі, області – дискретно під час виборів); за формою (активний, пасивний, формальний, неформальний).

Таким чином, у статті з'ясовано сутність управлінських послуг владних органів, запропоновано підходи до оцінювання послуг. Напрямок подальшого дослідження стосується розробки механізму надання управлінських послуг органами влади на регіональному рівні.

Література:

1. Ковалев А. Стратегія регіонального розвитку (Взгляд на 100 лет вперед) // Бизнес Информ. – 2002. – № 11-12. – С. 8 – 19.
2. Макгрегор Д. Человеческий фактор и производство // Социол. исследования. – 1995. – № 1. – С. 146 – 151.
3. Райт Г. Державне управління: Пер. з англ. – К.: Основи, 1994. – 191 с.
4. Руд, Сульє Д. Управління: Пер. з англ. – К.: Основи, 1995. – 442 с.
5. Шаров Ю.П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: Концептуальні засади. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.

С.В. ПЕРЧИК

СУЧАСНИЙ СТАН МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Прийняття Бюджетного кодексу України є першим кроком до реформування національного бюджетного законодавства згідно з положеннями Конституції України

про створення інституту місцевого самоврядування та забезпечення його матеріальними і фінансовими ресурсами. Успішність реформування бюджетної системи залежить від того, яку підтримку знайдуть основні напрямки реформи на місцевому рівні. Другий рік реформи міжбюджетних відносин свідчить, що міжбюджетні відносини, узаконені ст. 42 Закону України “Про Державний бюджет України на 2003 рік”, такої підтримки на знайшли.

Аналіз практики застосування формульного розрахунку під час формування бюджетів міст районного значення, селищ, сіл на 2003 р. показав:

– неупередженості у прийнятті рішень районними рівнями влади можна досягти, лише жорстоко встановивши загальний обсяг коштів, які необхідно перерозподілити між бюджетами територіальних громад;

– нерівномірність мережі бюджетних установ настільки велика, що підхід до розрахунку споживача є занадто спрощеним і в соціально-політичному плані неприйнятним;

– за умов постійної нестачі фінансових ресурсів районний рівень повинен мати певну самостійність у визначенні трансфертної політики, особливо щодо бюджетів територіальних громад, які не мають усієї інфраструктури бюджетних установ, повинних надавати послуги відповідно до норм, визначених ст. 88 Бюджетного кодексу.

На сьогодні можна окреслити кілька основних проблем міжбюджетних відносин на внутрішньорайонному рівні:

1. Значна кількість сільських та селищних рад з невеликою чисельністю населення. Недостатність обсягу фінансового ресурсу під час застосування фінансового нормативу в розрахунках на душу населення. Подвоєння негативного ефекту “малої чисельності” під час застосування в розрахунках показника нормативної штатної чисельності.

2. Значні відмінності у видаткових потребах, пов'язаних з мережею бюджетних установ та з адміністративно-територіальним устроєм.

3. Залежність бюджетів сіл, селищ, міст районного значення від об'єктивності планування показників бюджету району на центральному та районному рівнях.

4. Залежність процесу прийняття бюджетів місцевого самоврядування від своєчасності затвердження районного бюджету.

5. Невиконання районного бюджету через несвоєчасне прийняття бюджетів місцевого самоврядування та неврахування в рішеннях відповідних рад показників міжбюджетних трансфертів.

Згідно з п. 6 Прикінцевих положень Бюджетного кодексу України Кабінетові Міністрів України доручено протягом двох років після набуття Кодексом чинності підготувати законопроект “Про врегулювання міжбюджетних відносин на рівні районів, територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань”, у цьому відношенні законопроект – додатковий до базового закону (Кодексу). Відповідно до цього законопроекту встановлюється, що взаємовідносини на рівні районів, територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань регулюються рішеннями районної ради (про районний бюджет на відповідний бюджетний період), якій адміністративно підпорядковано ці одиниці [1; 2].

Законопроектом запропонована така схема взаємовідносин:

1. Єдина методика визначається на основі Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів, що затверджується урядовим нормативним актом – постановою Кабінету Міністрів (ст. 1).

2. Фінансові нормативи бюджетної забезпеченості затверджуються рішенням відповідних обласних рад (ст. 1).

3. На рівні району затверджуються вагомі коефіцієнти факторів впливу – кількість мешканців на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, штатна чисельність працівників, передбачена в типових штатних розписах органів місцевого самоврядування та інших чинників, що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів (ст. 1).

На жаль, наразі ні технічно, ні концептуально неможливо затверджувати трансферти в Державному бюджеті. На сьогодні також немає компетентного та неупередженого органу, який від імені держави міг би здійснювати розрахунки трансфертів відповідно до жорсткої формули, виходячи із загального показника трансферту, визначеного в Державному бюджеті. Ці можливості з'являються після проведення реформи адміністративно-територіального устрою та чіткого розподілу на регіональному рівні функцій адміністрацій, які відповідають за державну політику і є провідниками центрального уряду, та самоврядними структурами зі своїми виконавчими органами. У цьому випадку розрахунки трансфертів від імені держави вестимуться фінансовими органами державних адміністрацій, а фінансові органи обласних та районних виконавчих комітетів займатимуться виключно обласними та районними бюджетами.

Тому пропонується визначити районний фінансовий орган як такий, що здійснює розрахунки від імені держави, а районну раду – як таку, що їх затверджує.

На практиці застосування такого підходу повинно було б вирішити дві найголовніші проблеми: прозорість міжбюджетних відносин на місцевому рівні та зацікавленість місцевих органів влади в наповненні своїх бюджетів. Відтак, прийняття Бюджетного кодексу – це лише перший крок, який визначив рамки бюджетної реформи взагалі та міжбюджетних відносин зокрема. Та марно було б очікувати, що це відбудеться відразу, оскільки систему, що формувалася тривалий період, за один день або через прийняття одного нормативного акта не зламати. Головні зміни, які спричинять істотні позитивні зрушення, ще попереду.

Література:

1. Бюджетний кодекс України // Голос України. – 2001. – № 129. – С. 5 – 12. – (24 лип.).

2. Законопроект “Про врегулювання міжбюджетних відносин на рівні районів, територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань” // www.sefr.kiev.ua.

О.П. СОБОЛЄВА

МУНІЦИПАЛЬНІ ПОЗИКИ ЯК ЧИННИК СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ

Важливим напрямком ринкової трансформації української економічної системи є створення та розвиток адекватних соціально-економічних інститутів ринкової інфраструктури. Серед цих інститутів ринок муніципальних позик має посідати важливе місце як механізм, який створює певні умови для розширення можливостей регіонів з метою реалізації регіональних соціальних програм і проектів модернізації муніципального господарства та житлового будівництва. Історичний досвід і світова практика показують, що місцеві позики можуть бути з успіхом використані місцевою владою для вирішення широкого кола проблем в умовах жорстких бюджетних обмежень. У зв'язку з цим дослідження функціонування та проблем розвитку ринку муніципальних позик в Україні в сучасних умовах має суттєве теоретичне та практичне значення.

В Україні проблеми муніципальних позик не приділено достатньої уваги. Здебільшого це питання висвітлюється в підручниках [9, с. 67] та в невеликій кількості публікацій. [6; 7; 10].

Для отримання запозичених коштів місцеві органи влади можуть використовувати такі механізми, як позики:

1. Короткотермінові – у фінансово-кредитних установах на умовах поверненості, строковості та платності [1, ст. 73]. Цей вид позики використовується згідно з чинним законодавством як механізм залучення коштів для покриття тимчасових касових розривів, що виникають під час виконання загального фонду місцевого бюджету.

2. Вексельні – лише для фінансування дефіциту бюджету, внаслідок короткострокового характеру, і не можуть бути джерелом підвищення інвестиційного потенціалу регіону.

3. Облігаційні – використання акумульованих коштів через облігаційний механізм може мати інвестиційну спрямованість. За рахунок облігаційних позик можуть розвиватись соціальна, транспортна та виробнича інфраструктури регіонів, пріоритетні для регіону галузі промисловості та сільського господарства, здійснюватись будівництво житла.

Вибір форми муніципальної позики має враховувати, окрім її мети, також наявність ресурсів та вартість обслуговування боргу.

Найбільший інтерес, на наш погляд, представляють муніципальні облігаційні позики як джерело довгострокових капіталовкладень. За інших рівноцінних умов реалізація місцевих облігацій буде мати успіх у разі їх визнання надійним і ліквідним активом, що має достатній рівень дохідності. З точки зору гарантування і забезпечення повернення коштів інвесторів муніципальні зобов'язання поділяють на дві групи: облігації, що забезпечуються доходами від проектів, і облігації загального покриття, які випускаються з метою фінансування певних проектів і погашаються за рахунок бюджетних коштів. Останні гарантуються податковим потенціалом і загальною кредитоспроможністю регіону.

Ліквідність муніципальних облігацій в умовах нерозвиненості українського фондового ринку як такого і його інфраструктури дуже обмежена. Ця обставина зменшує їхню привабливість як для консервативних індивідуальних інвесторів, так і для професійних, у тому числі і спекулятивних учасників фондового ринку. Дохідність на рівні ринкових ставок є безперечною умовою успішного розміщення позики і залежить від ступеня економічної обґрунтованості інвестиційних проектів.

Історичний і зарубіжний досвід свідчить про широкі можливості успішної реалізації муніципальних облігаційних позик. Так, у Російській імперії перша муніципальна позика була здійснена ще в 1871 р. До 1917 р. сума муніципальних позик склала вже 725 млн руб. Дохідність становила 3–7 % річних, а середні строки 35–40 років. Кошти використовувались на розвиток транспортних систем міст (Кисва, Москви), будівництво електростанцій (Київ) і розвиток комунального господарства [8, с. 42]. Цікаво зазначити, що позики обслуговувались за рахунок прибутків від комунальних підприємств, які того часу були високорентабельними.

Найбільший у світовій практиці ринок муніципальних позик існує в США. Хоча законодавчого регулювання цього ринку не існувало аж до 1975 р. Воно почало конкретизуватись після того, як муніципалітет Нью-Йорку не виконав своїх зобов'язань за вексельною позикою на суму майже в 2 млрд дол. за номіналом [10, с. 16, 47]. У Харкові перша муніципальна позика відбулась понад 100 років тому. За кошти позики здійснювалась перебудова торговельних рядів, будівництво нових боєнь, експлуатація привокзальної площі, а також інші витрати, які обіцяли збільшити дохідність міста [5, с. 28].

У сучасній Україні є певний досвід проведення муніципальних місцевих позик, причому здебільшого сумний.

Перше рішення про проведення муніципальної позики було прийнято у Дніпропетровську в 1993 р. Широкої відомості набули позики у Львові, Києві, Одесі, Харкові. Усього до 1998 р. позики здійснювались в 11 містах України.

Причому, слід підкреслити, у цей період нормативна база з цього питання була нерозвинута, і це було однією з причин гучних і скандальних провалів муніципальних облігаційних проектів. Саме правова неврегульованість, за даними “Деловой недели” № 24 за 1997 р., надала можливість, м'яко кажучи, дивного використання коштів позики обсягом 61 млн грн під 50 % річних в Одесі, де лише чверть виручених коштів (15 млн грн) було вкладено за прямим призначенням – у програму житлового будівництва, а 12 млн грн було використано на придбання акцій в одному з київських банків; потім цінні папери були переведені в готівку і зникли.

З іншого боку, досвід проведення муніципальної облігаційної позики в Харкові показав, що запорукою успішності такого проекту є цільове використання коштів на здійснення високорентабельних проектів. Так, за умов дохідності за облігаціями на I квартал 1997 р. у розмірі 32,8 % річних кошти надавалися у вигляді кредитів під 40–50 % річних фірмам, які, зокрема, займалися пасажирськими перевезеннями на найбільш напружених маршрутах міста. Така політика дозволила не тільки суттєво вплинути на вирішення деяких соціально-значущих проблем міста, а й виконати зобов'язання емітента, незважаючи на кризу 1998 р.

За сучасних умов Україна має розвинуту правову базу для місцевих позик [1 –

4]. Але, на підставі звіту ДК ЦПФР за 2002 р., ми можемо сказати, що протягом 2002 р. не було зареєстровано жодного випуску облігацій місцевих позик, а залучення коштів до бюджетів місцевих органів влади шляхом випуску облігацій місцевих позик на сьогодні не має широкого поширення в Україні.

На наш погляд, однією з причин такого становища є норма, зафіксована в “Положенні про порядок випуску й обігу облігацій місцевих позик” ДК УПФР від 1997 р., яке перейшло до “Положення про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик” від 7 жовтня 2003 р. та до “Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів”, затвердженого постановою Кабінету міністрів від 24 лютого 2003 р. Встановлено, що кошти від розміщення облігацій, які отримує емітент, залучаються до фінансування бюджету розвитку відповідного місцевого бюджету та крім того, ст. 74 Бюджетного кодексу передбачає, що видатки на обслуговування боргу здійснюються за рахунок коштів загального фонду бюджету. Такий порядок стримує механізми здійснення ефективних облігаційних проектів.

Для розвитку інфраструктури ринку муніципальних облігацій необхідно:

- удосконалення нормативної бази, що регулює ринок місцевих облігацій у напрямку створення умов для реалізації проектів, які гарантують повернення та достатню дохідність інвестицій;
- удосконалення податкового законодавства, зокрема встановлення податкових пільг для інвесторів у соціально-економічний розвиток регіонів;
- створення умов для підвищення ліквідності муніципальних облігацій і їхнього обігу на вторинному ринку;
- комплекс заходів з боку емітентів за створення механізмів продажу облігацій приватним інвесторам і забезпечення привабливості своїх цінних паперів.

Література:

1. Бюджетний кодекс України. – К.: Атіка, 2001
2. Закон України “Про державне регулювання ринку цінних паперів” від 30 жовтня 1996 р. № 448/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 51. – Ст. 292.
3. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. Указ Президента України “Про впорядкування внутрішніх та зовнішніх запозичень, що провадяться органами місцевого самоврядування” від 18 червня 1998 р. № 655/98 // CD НАУ-Експерт. Том 1 (005).
5. Дуленко А. Розвиток ринку муніципальних паперів // Економіка України. – 1997. – № 7.
6. Прутник Е., Ретинський Ю., Назарчук М. Регіональний фондовий ринок та інвестування Донецької області // Економіка України. – 2003. – № 1.
7. Романенко К. Муниципальные риски // Бизнес. – 1998. – № 3 (262). – (26 янв.)
8. Фельдман А.А. Государственные ценные бумаги: Учеб. и справочное пособие. – М.: ИНФРА-М, 1995.
9. Шелудько В.М. Финансовый рынок: Навч. посіб. – К.: Знання-прес, 2002.
10. Яковенко Л. Місцеві позики в Україні // Економіка, фінанси, право. – 2000. – № 3.

НАПРЯМКИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Проблема розвитку місцевого самоврядування для нашої країни має надзвичайно велике значення, оскільки саме через розвиток самоврядних структур на місцях ми можемо реально наблизитися до формування нової демократичної свідомості громадян. Така свідомість передбачає зміну пріоритетів – не людина для держави, а навпаки. Тобто має утворитися нова ієрархія інтересів: людина-орган місцевого самоврядування-держава. Адже саме інтереси окремої людини складають наріжний камінь сучасного демократичного громадянського суспільства, а вся державна надбудова повинна слугувати узгодженню та задоволенню цих інтересів.

Місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальних громад самостійно вирішувати питання, віднесені до їхньої компетенції [1]. Відтак, зусилля самоврядних органів мають спрямовуватися на активізацію діяльності цих громад для задоволення їхніх власних інтересів.

Місцеве самоврядування в Україні пройшло вже десятирічний рубіж становлення, проте перші кроки побудови місцевої влади на нових засадах є болісними і непослідовними. Принципи місцевого самоврядування закріплені у Конституції України та Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Однак реформування системи державного управління ще не перейшло з площини декларацій до реального життя. Пошук моделей місцевого самоврядування триває і йде непросто. Децентралізація влади не просунулася далі традиційного методу спроб та помилок, хоча повинна йти докорінна перебудова місцевих владних структур за принципами автономії та переважанням взаємовідносин за горизонталлю [2].

Однією з вирішальних причин повільного здійснення ринкових перетворень у країні, незадовільного вирішення гострих соціально-економічних проблем є відсутність системної, збалансованої державної регіональної політики. Її розгортання в сучасних умовах доцільно здійснювати за такими головними напрямками.

1. Радикальне підвищення економічної активності регіонів, повніше та ефективніше залучення їхнього потенціалу для вирішення як місцевих, так і загальнодержавних проблем.

2. Різне посилення дієздатності органів влади всіх рівнів, спроможних проводити ефективну державну регіональну політику, кваліфіковано та своєчасно вирішувати весь комплекс державотворчих питань.

3. Розмежування повноважень між центральними та регіональними органами влади й органами місцевого самоврядування на законодавчій основі.

4. Запровадження нової системи міжбюджетних відносин, створення самодостатніх територіальних громад [3].

Центральною ланкою, покликаною забезпечити перелом і прискорити соціально-економічний розвиток регіонів, є надання останнім усіх повноважень з управління

державними підприємствами та державних корпоративних прав, а також передача до комунальної власності низки об'єктів державної власності й установ соціально-культурної сфери.

Буде розширюватись практика надання регіонам інвестиційних субсидій, формування там ареалів і зон економічного зростання, фінансово-промислових груп, технополісів і технопарків, науково-виробничих кластерів, міжрегіональних і міжнародних коопераційних систем.

Другою важливою складовою механізму реалізації державної регіональної політики є підвищення дієздатності влади на всіх її рівнях. Досвід попереднього періоду показує, що наявність найбільш досконалих програм за умов слабкості влади перетворює їх на декларації про наміри, які не знаходять свого практичного втілення. У даному контексті доведеться суттєво переглянути повноваження та функції всіх без винятку владних структур. Частина цих питань вже вирішується у процесі здійснення широкомасштабної адміністративної реформи. Однак низка принципових, життєво важливих проблем залишається нерозв'язаною. Ідеться, насамперед, про представництво регіональних інтересів у вищому законодавчому органі країни. У дусі Європейської хартії з місцевого самоврядування будуть реорганізовані органи регіонального управління та місцевого самоврядування, здійснена муніципальна реформа. Треба створити таку адміністративну систему на місцях, яка б дозволяла швидко реагувати на потреби населення, реалізовувати місцеві економічні проекти, давати імпульс економічним ініціативам. Адміністративну опіку слід замінити контрольним наглядом, як це відбувається у країнах Західної Європи.

Пам'ятаючи про європейський вектор нашої зовнішньої політики, мусимо вже зараз законодавство й інститути регіонального управління та місцевого самоврядування максимально адаптувати до європейських вимог і стандартів [4].

У цьому ж напрямку будуть розроблятися законодавство та створюватися фонди для поступового вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів, надання цільової фінансової допомоги депресивним і проблемним територіям, які, до речі, є доміантою регіональної політики у країнах Західної Європи.

Невідкладного реформування потребують міжбюджетні відносини. Ідеться, насамперед, про розмежування повноважень щодо фінансування загальнодержавних та місцевих проектів. Це дасть змогу більш раціонально та ефективно використовувати наявну матеріально-технічну базу бюджетних установ та відчутніше економити обмежені фінанси.

Результатом реформування місцевих органів влади повинна стати оптимальна збалансованість у здійсненні на місцевому рівні функцій централізованої виконавчої влади та територіальних громад.

На Луганщині, наприклад, діє обласна рада регіонів, засідання якої проходили в різних містах області. Це консультативний орган, який приймає рекомендації. Але водночас він є відповідним мозковим штурмом під час обговорення якогось питання. Такий підхід дозволяє налагоджувати рівноправні співвідносини, розв'язувати проблеми, які виникають між територіями різного рівня розвитку [5].

Література:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – С. 141.
2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. // ВВР України. – 1997. – № 24. – С. 170.
3. Борденюк В. Діалектика співвідношення самоврядування, місцевого самоврядування та державного управління // Управління сучасним містом. – 2002. – № 4. – С. 87.
4. Інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку. За матеріалами 8 Всеукраїнських муніципальних слухань “Ресурси місцевого і регіонального розвитку: національний та міжнародний аспекти”, 29 липня – 2 серпня 2002 року, Судак, АРК / Під ред. М. Пухтинського. – К.: Атіка-Н, 2003. – 528 с.
5. Парламент та проблеми розвитку місцевого самоврядування в Україні // Матеріали міжнародних семінарів 1999-2000 рр. / Інститут громадянського суспільства. – К., 2001. – 206 с.

Н.С. ФЕСЕНКО

РЕГІОНАЛЬНІ ПРОГРАМИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ КУЛЬТУРИ

Сфера культури й ідеології – дуже делікатний бік життя суспільства, але державне регулювання якоюсь мірою розповсюджується і на нього. Відомий дослідник у цій сфері Е.С. Маркарян визначає, що культура – “це загальний спосіб людського існування, спосіб людської діяльності та об’єктивованний у різних продуктах наслідок цієї діяльності...” [5]. Державна політика у сфері культури виявилася недостатньо послідовною та виваженою, що зумовлено значною мірою відсутністю ефективних засобів і механізмів її реалізації. Творчий процес потребує таких відповідних матеріальних, фінансових, кадрових ресурсів, як, наприклад, функціонування певних закладів, установ культури, наявність необхідного інструментарію, обслуговуючого чи виробничого потенціалу, які, у свою чергу, створюють можливості для розвитку різноманітних форм, видів культурної діяльності. Саме цей аспект культурного життя потребує певного регулювання, спрямування, підтримки та виступає об’єктом державного управління, яке здійснюється державою через систему її органів. Велике значення має надаватись цільовим програмам розвитку. Ще за радянських часів відомі суспільствознавці підкреслювали необхідність створення цих директивних документів, що вміщують у собі “сукупність (систему) економічних, техніко-технологічних, науково-дослідних, проектно-конструкторських, організаційних, ідеологічних та інших заходів, спрямованих на досягнення певних цілей” [4]. Академік А.Г. Аганбегян писав: “Головне у програмі те, що всі її аспекти й елементи підпорядковані кінцевим цілям... Стрижень програми складає система “цілі й завдання-необхідні ресурси-комплекс взаємопов’язаних заходів” [3].

Прийнята Харківською обласною та Харківською місцевою радами “Програма розвитку культури”, системна увага до галузі з боку керівництва обласної державної адміністрації зумовили сталу тенденцію до покращання матеріальної бази закладів культури в Харківській області. Програма розвитку культури стала частиною Регіональної комплексної програми соціально-економічного розвитку Харківської області до 2010 р. У цьому документі зазначається, що “розвиток Харківщини як одного з найбільш потужних за своїм потенціалом регіону України, унікального промислового, наукового і культурного центру неможливий без збереження і подальшого розвитку культурних надбань, професійного мистецтва та народної творчості.

В умовах реформування суспільства головним завданням є збереження кращих здобутків культурної спадщини регіону, плекання традиційних національних цінностей з одночасною модернізацією всього соціально-культурного простору” [2].

Згідно з Регіональною програмою було розроблено стратегічні кроки щодо окремих сфер культури. Подальшого розвитку та втілення в життя набула регіональна програма “Єдина інформаційна мережа публічних бібліотек Харківської області”, спрямована на створення у 36 центральних районних публічних бібліотеках області автоматизованих робочих місць із сучасним обладнанням і програмним забезпеченням, об’єднанням їх у корпоративну інформаційну мережу на чолі з головною бібліотекою регіону – обласною універсальною науковою бібліотекою.

З метою розв’язання проблем поповнення бібліотечних фондів прийнято розпорядження Харківської облдержадміністрації від 6 серпня 2002 р. № 342 “Про організацію виконання Постанови Кабінету Міністрів України від 1 липня 2002 р. № 900 “Про затвердження програми поповнення бібліотечних фондів до 2005 року” та затверджено Обласну програму поповнення бібліотечних фондів на період до 2005 р.

До заходів з реалізації регіональної програми розвитку комунальних музеїв області на 2002 р., які було впроваджено, можна віднести такі:

- програма проведення “Днів Європейського культурного надбання”, у рамках якої відбулися дні відкритих дверей, відкриття виставок найкращих зразків продукції АТЗТ “Будяньський фаянс”, польського політичного плакату, живопису польських художників, наукова міжнародна конференція “Творчість Г. Семирадського у контексті вітчизняної та світової культури”, презентації нових історичних та мистецьких видань;
 - проведення низки ювілейних заходів з відзначення 125-річчя від дня народження визначного діяча української культури Г. Хоткевича;
 - комплекс ювілейних заходів з відзначення 280-річчя від дня народження Г.С. Сковороди;
 - проведення ремонту будівель і приміщень харківських історичного і художнього музеїв та обласної галереї, Валківського, Зміївського, Ізюмського, Красноградського та Куп’янського краєзнавчих музеїв, літературно-меморіального музею Г.С. Сковороди.
- До 2005 р. заплановано розширити експозиційні площі, створити нові виставкові

зали (загальний обсяг фінансування – 113,0 тис. грн), модернізувати обладнання та ремонтувати фондосховища (642,1 тис. грн), створити систему повнопрофільних експозицій (1295,3 тис. грн) та виставок з актуальної тематики (193,9 тис. грн). Також у регіональній програмі обумовлено створення музею приватних колекцій на базі колекції І.Я. Лучковського, здійснення інноваційного проекту “Музей історії бронетанкової техніки”, створення інноваційного культурно-оздоровчого комплексу на базі садиби М.Л. Кропивницького “Хутір Затишок”, здійснення проекту “Родина Лансере-Бенуа-Серебрякових на Слобожанщині” та створення туристично-розважального комплексу в Ізюмському районі. Заплановано передати до комунальної власності недержавні музеї: кімнату-музей Г. Хоткевича у с. Високому Харківського району та Пересічанський краєзнавчий музей (Дергачівський район). До 2005 р. передбачено впровадження сучасних інформаційних технологій, оснащення новітніми технічними засобами музеїв області та міста. На ці заходи буде виділено 200,0 тис. грн. Загальний обсяг витрат на реалізацію програми розвитку музейної справи Харківської області до 2005 р. складає понад 8,4 млн грн (у 2002 р. – 489,2 тис. грн).

Збільшився обсяг коштів, витрачених на ремонтно-реставраційні роботи. З місцевих бюджетів виділено 708,7 тис. грн, залучено 315,9 тис. грн спонсорських коштів (у 2001 р., відповідно, 275,6 і 237,5 тис. грн).

Розвиток кіногалузії Харківщини слід розглядати за двома аспектами: з одного боку, міський кінематограф, що розвивається, а з іншого – сільський кінематограф, що занепадає. Міська кіномережа Харківської області в 2000 – 2002 рр. посідає перші місця в Україні за касовим збором та кількістю глядачів. Сільська кіномережа складається з 77 стаціонарних кіноустановок, які діють в 16 районах області (10 років тому було 1200 кіноустановок). На 2001 – 2005 рр. розроблено регіональну програму поліпшення кінообслуговування населення області, в якій передбачено структурну зміну управління кіновідеомережею, зміцнення матеріально-технічної бази, продовження створення базових кінотеатрів у містах і районних центрах області, використання сучасних відеопроєкційних систем у сільській місцевості.

Реалізація регіональної програми кінообслуговування населення області повинна допомогти: перевести на нові технології показ у кінотеатрах області; створити більш комфортні та сприятливі умови для глядачів; збільшити надходження до бюджету; перейти на повне самофінансування; відновити роль і вплив кінематографу в соціальній та духовній сферах.

Згідно з програмою протягом 2002-2003 рр. для відновлення роботи сільської кіномережі на придбання мобільних відеокomплексів виділено з обласного бюджету і надходжень від здачі в оренду приміщень кінотеатрів 275,0 тис. грн, з районних бюджетів – 250,0 тис. грн. На виконання пропозиції голови облдержадміністрації № 01-55/344 від 29 січня 2003 р. щодо придбання та введення в експлуатацію районними та міськими держадміністраціями пересувних кіновідеоустановок, на виділені кошти управлінням культури облдержадміністрації та відділами культури районів придбано вісім мобільних відеокomплексів.

Слід зазначити, що Законом України “Про загальнодержавну програму розвитку

національної кіноіндустрії на 2003 – 2007 роки” від 25 грудня 2002 р. № 361 – ІV зобов’язано обласні державні адміністрації та місцеві органи виконавчої влади під час підготовки відповідних бюджетів передбачати кошти на реалізацію місцевих програм поліпшення кінообслуговування населення. Але ці вимоги не в усіх районах і містах області виконано повною мірою.

На жаль, саме культурі в Україні сьогодні приділяється надзвичайно мало уваги. Гірким відлунням цього стає духовний занепад нації, втрата культурних надбань та цінностей, зникнення традицій та ідеалів. Політика у сфері культури повинна будуватися на засадах максимальної підтримки. Треба передбачити матеріальне забезпечення сфери культури, зазначити особливості її фінансування та оподаткування. Необхідно чітко визначити особливості обкладання податком на прибуток неприбуткових закладів культури державної та комунальної форм власності, а також неприбуткових закладів культури недержавної форми власності та цільових фондів підтримки культури.

Треба поширити звільнення від плати за землю на цільові фонди з підтримки культури, звільнити від податку на додану вартість послуг, що надаються закладами культури (за переліком Кабінету Міністрів України). Передбачити, що неприбуткові заклади культури, цільові фонди з підтримки культури мають право самостійно використовувати одержану ними орендну плату. Запровадити як місцевий податок збір за прокат іноземних фільмів. Надходження від цього збору стягувати до місцевих бюджетів.

Необхідно розглянути, за якими умовами в розвинених країнах існують такі джерела фінансування сфери культури, як цільове фінансування, спонсорство та меценатство, платні послуги, добродійність, комерційна діяльність, підприємницька діяльність; лізинг та кредити; продюсерство та антрепренерство, позики, гранти, аукціони; інвестування, фонди підтримки, податкові кредити та податкові пільги.

Владним структурам, громадськості, усім зацікавленим суб’єктам культурного життя сьогодні вкрай необхідно усвідомити гостроту проблем, ступінь невирішеності завдань розвитку національної культури на сучасному етапі, глибоко переосмислити державну політику у сфері культури, максимально наблизивши її до потреб суспільного розвитку. Саме на цьому наголошував Президент України Л.Д. Кучма у своєму Посланні до Верховної Ради України, підкреслюючи, що “сьогодні уряд, інші органи державної влади, творчі спілки та організації повинні об’єднати й активізувати зусилля у протидії тенденціям, які знижують духовний, творчий потенціал нації” [1].

Література:

1. Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 році: Послання Президента України до Верховної Ради України. – К.: Інформ.-вид. центр Держкомстату України, 2001. – С. 22.
2. Регіональна комплексна програма соціально-економічного розвитку Харківської області до 2010 року. – Х.: Вид-во “Око”, 1999. – С. 35.

3. Аганбегян А.Г. Управление социалистическими предприятиями. – М., 1979. – С. 127-128.
4. Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание и управление. – М.: Политиздат, 1981. – С. 267.
5. Маркрян Э.С. Очерки теории культуры. – Ереван, 1969. – С. 67.

А.А. ХРАПАЧ

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ РЕФОРМУВАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Місцеве самоврядування як складова частина єдиної публічної влади є децентралізованим та організаційно відособленим інститутом державного механізму, що виступає як адміністративна організація із забезпечення життєдіяльності населення муніципальних утворень відповідно до державних соціальних стандартів і загального політичного курсу органів державної влади. За своєю природою, своїми інститутами, формами діяльності, повноваженнями, правовим захистом і відповідальністю місцеве самоврядування, будучи специфічною формою реалізації публічної влади, відрізняється від державної влади, а також влади об'єднань громадян та інших форм здійснення публічної влади. Відмінності в сутності місцевого самоврядування від вищенаведеного пояснюються тим, що у владі, в якій проявляється зазначена інституція, одночасно поєднуються суспільний і державний аспекти. Тобто місцеве самоврядування має подвійний характер: в інституційному аспекті це інститут громадянського суспільства, що протистоїть всевладності держави, і водночас це інститут публічної влади, що має низку спільних з державою ознак та виконує відповідні державні функції.

Парламент України ще не ухвалив Концепції муніципальної реформи, але її основні пріоритети та напрямки вже визначені в деяких указах Президента України, у документах асоціації органів місцевого самоврядування, Фонду сприяння місцевого самоврядування України, у працях науковців та практиків. Пропозиції, що містяться в цих документах, передбачають заходи, спрямовані, перш за все, на вдосконалення організаційної, законодавчої та матеріально-фінансової основ функціонування місцевого самоврядування. Узагальнивши, можна виділити основні з них:

- 1) запровадження регіонального рівня місцевого самоврядування з такими його інститутами, як регіональне співтовариство, що повинне становити населення регіону – області, району; органи місцевого самоврядування на регіональному рівні (представницькі – районні та обласні ради і виконавчі – виконавчі комітети районних та обласних рад); регіональна власність, регіональні фінанси, регіональні бюджети, регіональні податки тощо;
- 2) реформування нижчого рівня системи адміністративно-територіального устрою України з метою створення територіальної основи місцевого самоврядування, де основним показником повинна бути самодостатність

територіальної громади;

- 3) удосконалення системи місцевого самоврядування;
- 4) чіткий розподіл сфер компетенції та повноважень між органами місцевого самоврядування різного рівня та органами виконавчої влади;
- 5) визначення правового режиму комунальної власності;
- 6) удосконалення механізмів ресурсного забезпечення розвитку територіальних громад;
- 7) посилення державної підтримки розвитку місцевого самоврядування;
- 8) зміцнення гарантій місцевого самоврядування, удосконалення процедури судового захисту прав та інтересів територіальних громад, органів і посадових осіб місцевого самоврядування;
- 9) подальше вдосконалення бюджетної системи та міжбюджетних відносин;
- 10) реформування житлово-комунального господарства на основі введення диверсифікації послуг та альтернативності їх надання на основі впровадження ринкових механізмів;
- 11) формування ефективної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування, працівників комунальних установ, широкого запровадження в муніципальну практику новітніх технологій муніципального менеджменту [1, с. 22 – 34].

Література:

1. Скрипничук В. Муніципальний менеджмент – стратегія підготовки представників органів місцевого самоврядування. – К.: Академія муніципального управління, 2003. – 44 с.

А.М. ЦАПКО

ПУБЛІЧНА ПРИРОДА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Важливою складовою державотворчого процесу в Україні стала система розвитку місцевого самоврядування. За роки незалежності було запропоновано декілька моделей організації місцевого самоврядування, за допомогою яких демонтувалася тоталітарна радянська система, побудована на принципах повновладдя рад і демократичного централізму.

Органи місцевого самоврядування в умовах демократичних реформ в Україні формували нові поняття влади та владних відносин з відчутним домінуванням горизонтальних владних зв'язків. Конституція України чітко визначила місцеве самоврядування як право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення [1]. Таке конституційне положення цілком відповідає вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування. Враховуючи важливе значення самоврядування, представники вітчизняної та зарубіжної науки обирають його об'єктом спеціального дослідження.

Зокрема, в роботах Гизевуса Вольфганга, П.Д. Біленчука, В.В. Кравченко, М.В. Підмогильного, В.Б. Євдокімова, Я.Ю. Старцева достатньо різнобічно викладено загальні принципи та форми організації самоврядування, надано інституційну характеристику органів самоврядування, викладено їхні повноваження та компетенції [2 – 4]. У той же час у науковій спадщині недостатньо висвітлено проблеми, що пов'язані з публічною формою діяльності органів самоврядування, з їхньою роллю в системі громадського суспільства та зв'язкам з громадськістю.

За таких умов особливе наукове значення має дослідження публічної природи органів місцевого самоврядування, що і стало предметом у даній науковій публікації.

Згідно зі ст. 5 Конституції України головним носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні виступає народ, який здійснює свою владоспроможність безпосередньо через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. При цьому народ як носій влади обов'язково об'єднується в різноманітні соціальні групи за віком, соціальним, національним, культурним, освітнім, класовим інтересом, для того щоб за допомогою владних важелів забезпечити для себе необхідні умови для життя. Влада, що забезпечується системою місцевого самоврядування, найбільш наближена до людей. Адже проживання людей у відповідній територіальній громаді дозволяє визначити коло своїх інтересів у його конкретних формах прояву і домагатися від владних структур, що діють на рівні громади, вирішувати конкретні завдання.

Звідси самоврядній владі об'єктивно притаманні риси публічної влади, оскільки вона вирішує такі завдання:

- налаштованість на виконання громадсько-значущих завдань і функцій;
- легітимна форма утворення представницьких інститутів влади та виконавчих структур;
- незалежно від держави інституційне забезпечення, яке регулюється системою законодавчих актів, визначених державою;
- виокремлення особливого виконавчого апарату, що здійснює управлінську діяльність на відповідній території;
- універсальне підпорядкування вирішення всіх справ розвитку територіальної громади відповідним представницьким органом влади та підпорядкування їм управлінських виконавчих структур;
- законодавчого визначення права мати власні бюджети та встановити загальнообов'язкові податки та збори з населення, що проживає на відповідній території;
- обов'язковість для членів територіальної громади рішень, які приймаються представниками та виконавчими структурами місцевого самоврядування.

Специфіка публічної форми організації влади через систему місцевого самоврядування полягає в тому, що основним суб'єктом владних відносин виступає територіальна громада в цілому. Вона має просторові обмеження, визначені в кордонах її територіально-адміністративного поділу. Владні структури, що утворюються від імені даної громади, мають обмежену публічну форму свого впливу. Вони спираються на комунальну чи муніципальну власність, місцевий бюджет та матеріально-фінансову базу. Обсяг цих ресурсів обмежує кордони їх

публічного використання, оскільки вони можуть забезпечити реалізацію обмеженого кола потреб населення, що проживає на даній території.

Література:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.
2. Біленчук А.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право): Навч. посіб. – К.: Атіка, 2000.
3. Гизевус В. Политика местного самоуправления в ФРГ: Пер. с нем. – Бонн, 1975.
4. Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. – М.: Спарк, 2001.

І.В. ЦИБУЛІНА

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ДІТЕЙ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Згідно з міжнародними стандартами та Конституцією України, держава гарантує кожному громадянину захист його прав і свобод [1]. Діти є найвразливішою групою населення, вони частіше страждають від порушень прав людини та потребують особливого захисту. Конвенцією ООН про права дитини передбачається необхідність вжиття державою заходів щодо захисту дитини від усіх форм дискримінації або покарання на підставі статусу, діяльності, висловлюваних поглядів чи переконань дитини, її батьків, опікунів чи інших членів сім'ї [2]. Для втілення в життя міжнародних стандартів та конституційних положень у Харківському регіоні створено відповідні установи, служби та органи, відповідальні за піклування про дітей або їхній захист, які в останні два роки набули вагомого значення щодо забезпечення прав та інтересів дитини. Із прийняттям Закону України “Про охорону дитинства”, “Про соціальну роботу з дітьми та молоддю”, “Про попередження насильства в сім'ї”, Указу Президента України “Про невідкладні додаткові заходи щодо зміцнення моральності у суспільстві та утвердження зорового способу життя”, Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження міжгалузеві комплексної програми “Здоров'я нації” вирішено низку питань щодо організації роботи з дітьми, організації структур виконавчої влади, причетних до вирішення проблем дитинства. Зміни в законодавстві дозволять ефективніше запобігати бездоглядності дітей шляхом моніторингу та організації вуличної соціальної роботи; створення умов для підвищення рівня організації змістовного дозвілля дітей та молоді, їх естетичного, правового та патріотичного виховання, сприятиме підвищенню моральності неповнолітніх шляхом виключення пропаганди насильства, жорстокості, бездуховності на шпальтах друкованих видань, на каналах радіо та телебачення.

Проте система забезпечення прав дітей на виживання та здоровий розвиток, освіту, відпочинок і дозвілля, захисту від усіх форм експлуатації ще не відповідає вимогам часу та сподіванням громадян нашого регіону. Не виконуються вимоги ст. 7 Конвенції ООН про права дитини щодо обов'язковості реєстрування дитини відразу після народження, непоодинокі випадки відсутності реєстрації новонароджених узагалі. Законодавчо не визначено поняття “неблагополучна сім'я”. Це б дало змогу здійснювати на рівні регіону диференційований підхід щодо надання додаткових соціальних послуг дітям, яким не забезпечуються необхідні умови для життя, навчання, виховання та розвитку (літній відпочинок, оздоровлення, гаряче харчування в школі, безкоштовне відвідування спортивних секцій). Невирішеним на теоретичному та практичному рівнях залишається питання запобігання соціальному сирітству. Сучасні заходи адміністративного впливу (мінімальна сума штрафу становить 17 грн) на практиці не підвищують відповідальність батьків за долю своїх дітей. Необхідно змінювати систему роботи з батьками, зокрема з приводу їх підготовки з питань педагогічних і психологічних особливостей вікового розвитку дітей, вирішення конфліктних ситуацій у сім'ї.

Для цього необхідно розширити мережу різноманітних центрів, які покликані надавати консультативну допомогу сім'ям і батькам з питань сімейного виховання. Разом із введенням відповідних санкцій з боку держави слід переглянути підходи щодо надання адекватної допомоги сім'ям з дітьми. Залишається одним з гострих питань недолік виховної роботи з дітьми та організація їхнього дозвілля. Результатом такого недоліку може стати дитячий алкоголізм, паління, наркоманія, венеричні захворювання, рання злочинність.

Слід повернутися до роботи груп подовженого дня у школі (хоча б за умов спільного фінансування – за рахунок бюджету і батьків), до створення гуртків, напрямків роботи яких відповідає сучасним вимогам дітей (наприклад, комп'ютерних) із залученням волонтерів – студентів вищих навчальних закладів. Вважаємо за доцільне вивчення досвіду Белгородської області Російської Федерації щодо організації в міських мікрорайонах спортивних майданчиків, які працюють щоденно до 21-ї години вечора.

Дієвими помічниками органів місцевого самоврядування щодо забезпечення прав дітей можуть бути уповноважені у справах дітей і молоді при сільських і селищних радах.

У регіоні координатором роботи з питань захисту прав дітей повинні стати служби у справах неповнолітніх. Виконання цієї функції та підвищення ефективності їхньої роботи взагалі можливе через відтворення, упорядкування діяльності служб та укомплектування відповідними кадрами з урахуванням вимог ст. 4 Закону України “Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх” [3]. Удосконалення державного регулювання захисту прав дітей сьогодні може стати дієвим механізмом удосконалення регіонального розвитку в майбутньому.

Література:

1. Конституція України. – К.: Просвіта, 1997.

2. Конвенція ООН про права дитини. – К.: Наукова думка, 1992.

3. Про внесення змін та доповнень до Закону України “Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх” // ВВР України. – 1999.

Л.Г. ШКОДИНА, О.А. КІР'ЯНОВА

УКРАЇНА В МІЖРЕГІОНАЛЬНОМУ ОБМІНІ РОБОЧОЇ СИЛИ

Зростання відкритості українського суспільства приводить до дедалі більшого залучення України до міжнародного ринку праці, який об'єднує понад 1,3 млрд працездатного населення світу. Однією з важливих рис становлення ринкових відносин є різке зростання міграційних процесів як усередині країни, так і регіональних об'єднаннях. За даними міжнародної статистики, на кінець ХХ ст. у світі налічувалось близько 25 млн працівників-мігрантів. Якщо додати членів їхніх родин, то ця цифра збільшується в 4-5 разів і сягає понад 120 млн осіб [3, с. 108]. Причетність України до процесів міжнародної міграції робить актуальним питання їхнього дослідження, створення теоретичної моделі, на основі якої можна прогнозувати доцільність міграції та її наслідки.

Серйозною проблемою України є трудова міграція за кордон. Серед країн СНД центром тяжіння української міграції є Росія. У далекому зарубіжжі найбільша кількість трудових мігрантів з України працює в Греції, на Кіпрі, у Німеччині, Словаччині, Швейцарії, Канаді. Лише в Португалії зараз працюють понад 80 тис. зареєстрованих трудових мігрантів з України [2, с. 22], а Канада щорічно надає країні 1,5-2,0 тис. трудових, 6 тис. гостьових і майже 120 студентських віз.

За деякими даними, тільки з Львівської, Закарпатської, Івано-Франківської та Чернівецької областей на тимчасові роботи за кордон щорічно виїждить близько 700 тис. осіб, а загалом цей процес охоплює від 5 до 7 млн громадян України [1, с. 38].

Нинішня соціально-економічна ситуація в Україні не дає підстав у короткостроковому періоді прогнозувати кардинальних змін на внутрішньому ринку праці та скорочення чисельності громадян, які з економічних причин працюють або шукають роботу за кордоном. Ці негативні тенденції зумовлюються такими причинами:

– по-перше, структурною перебудовою економіки та пов'язаним з нею зростанням безробіття. У 1999 р. кількість осіб, що мали статус офіційного безробітного, дорівнювала в Україні 2698,8 тис., або 5,2 % економічно активного населення. Згідно з розрахунками МОП цей показник набагато вищий – майже 15 % працездатного населення [4, с. 356];

– по-друге, нерівномірністю розвитку продуктивних сил, суттєвими відмінностями в соціально-економічних умовах життя в селі та місті, в різних регіонах країни. Мотиви еміграції полягають у невдоволенні спеціалістів не лише

матеріальним становищем, а й своїм статусом у суспільстві, низьким соціальним престижем, тим, що наша слабка матеріальна база не дає змоги реалізувати їхні можливості;

- по-третє, різким погіршенням екологічної ситуації в окремих регіонах;
- по-четверте, розширенням зовнішньоекономічних зв'язків України, а також лібералізацією виїзду громадян за кордон.

Переважна частина трудових мігрантів з України влаштовується на роботу нелегально. Левова частка нелегальної трудової міграції українських громадян є зараз фактором напруги в стосунках України з країнами ЄС та країнами-кандидатами. За інформацією Міністерства закордонних справ України, в 2000 р. кількість нелегальних українських мігрантів у країнах-кандидатах значно перевищувала кількість легальних. Так, у Чехії 17,5 тис. громадян України мали офіційний дозвіл на працю, нелегально працювали – до 100 тис.; близько 50 тис. нелегалів працювали у Словаччині; 10 тис. – в Угорщині; 60 – 100 тис., за різними оцінками – у Польщі [2, с. 22].

Наплив дешевої нелегальної робочої сили з України до Європи викликає не лише стурбованість властей, а й протести з боку місцевих профспілок. Так, у серпні 2001 р. Загальний союз трудящих Іспанії виступив з вимогою до уряду країни покласти край діяльності фірм, що займаються працевлаштуванням українських нелегальних українських іммігрантів [2, с. 46].

Отже, особливої уваги заслуговує проблема регулювання трудової міграції і забезпечення соціального захисту громадян України. Україна вже уклала угоди із зазначених питань з низкою країн (Латвія, Польща, Словаччина, Чехія), а з окремими країнами-кандидатами ведуться відповідні переговори.

Міграція – це двосторонній процес. Вона охоплює не лише експорт власної робочої сили, але й імпорт зарубіжної. Україна не може обійтись без ввезення іноземних фахівців. Протягом 1998 р. було видано 2424 дозволи на працевлаштування. Найбільше в 1998 р. їх було влаштовано в м. Києві – 479 (20 % загальної кількості); Харківській обл. – 249 (10 %) та в Миколаївській – 218 (9 %) [4, с. 4].

Активна участь українських громадян у міжнародній трудовій міграції потребує глибокого дослідження цих процесів та їх наслідків як на рівні окремої країни, регіону, так і на міжнародному рівні.

Література:

1. Послання Президента України до Верховної Ради “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2000 р.”. – К., 2001.
2. Вплив розширення ЄС на Україну // Національна безпека і оборона. – 2001. – № 11.
3. Миклашевская Н.А. Международная экономика. – М., 1998.
4. Ромашук М. Міграція населення України: національні пріоритети та регіональна диференціація механізму регулювання // Економіка України. – 2000.

В.Г. ЩЕРБАК, В.М. ЩЕРБАК

РОЛЬ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ВЕКОНОМІЧНІЙ СТАБІЛІЗАЦІЇ УКРАЇНИ

Стратегія розвитку регіонів – першочергове завдання практично будь-якої політики як на державному, так і місцевому рівнях. Вона є самостійною та необхідною частиною політичної і правової основи суспільства і всієї держави.

Майбутнє України багато в чому залежить від правильно проведеної в нашій країні регіональної політики. Лише за умов розумної, цілісної політики, що враховує інтереси держави, регіонів і населення в цілому, можна взагалі говорити про майбутнє України.

Основними напрямками регіональної стратегії є збереження єдиного в соціальному, економічному та політичному аспектах держави, вирівнювання розвитку регіонів, підвищення рівня життя населення, подальший розвиток регіональної та загальнодержавної економіки, перетворення України в розвинену правову демократичну державу.

Україна – особлива держава. Знаходження її на стику Сходу і Заходу, велика територія, наявність сировинних і трудових ресурсів обумовлюють актуальність розробки такої стратегії з урахуванням специфіки держави.

Місцевий економічний розвиток – це процес, за допомогою якого поліпшується якість життя на визначеній території шляхом підвищення добробуту її мешканців і ефективної діяльності розташованих на ній підприємств і організацій. Стратегія регіонального економічного розвитку базується на визначеній ідеї, планується і здійснюється державою за участі та сприянні громадських організацій, підприємств і мешканців регіону через сукупність стратегічних рішень і відповідних програм [1].

Регіональною політикою можна вважати лише таку систему намірів і дій, що реалізує інтереси держави відносно регіонів і внутрішні інтереси самих регіонів методами і способами, що враховують природу сучасних регіональних процесів, і яка здійснює все це переважно у структурі міжрегіональних і в середині регіональних зв'язків.

Стратегічне планування регіонів – це систематичний процес, за допомогою якого регіони визначають мету свого розвитку та визначають етапи її досягнення, виходячи з місцевих ресурсів. Воно містить у собі:

- узгодження регіональних інтересів у середині суспільства в цілому;
- моніторинг реальних вільних ресурсів, обмежень і сприятливих факторів;
- визначення реально здійснюваних завдань і цілей;
- визначення специфіки кожного регіону в загальній системі державного планування.

Стратегічне планування здійснюється за чотирма основними аспектами:

- вироблення цілей і основних принципів регіональної політики;
- створення оптимальних управлінських структур для його реалізації;
- вибір найбільш підходящих інструментів реалізації намічених цілей;
- визначення просторового аспекту реалізації виробленої стратегії [5].

Найбільш придатні інструменти реалізації розробленої стратегії регіонального розвитку, які враховують специфіку України, на нашу думку, такі:

- просторовий розподіл економічної діяльності держави;
- фінансове стимулювання розвитку підприємств;
- створення інфраструктури регіону;
- “м’які” заходи стимулювання розвитку [2].

Оцінка специфіки кожного регіону допомагає визначити:

– проблеми, з якими стикається регіон, або ті з них, які так чи інакше можуть її торкнутися;

– переваги у сфері конкуренції одних регіонів порівняно з іншими (міжрегіональна конкуренція);

– проблеми внутрішньорегіональної конкуренції, що сприяють або перешкоджають реалізації плану розвитку регіону;

– регіональний, загальнонаціональний і міжнародний контексти і їхній вплив на місцеву економіку, з урахуванням мінливості цих факторів у часі;

– перешкоди на шляху досягнення цілей і завдань регіонального розвитку;

– місцеві вільні ресурси, придатні для використання в здійсненні стратегії розвитку;

– виявлення сильних і слабких місць регіону, які можуть уплинути на реалізацію стратегії розвитку;

– можливості програмування або прогнозування місцевих економічних тенденцій;

– моніторинг економічних досягнень у часі [4].

Однією з передумов реалізації виробленої регіональної стратегії проведення регіонального аналізу, у рамках якого визначається рівень розвитку регіону відносно таких параметрів, як населення, безробіття, сфера зайнятості тощо.

На наш погляд, розробка стратегії розвитку окремих регіонів України повинна бути спрямована, у першу чергу, на вирішення таких ключових соціальних і галузевих завдань:

– структурна реорганізація і розвиток слаборозвинених регіонів;

– перетворення регіонів, які серйозно потерпіли від спаду промислового виробництва;

– боротьба з тривалим безробіттям і допомога у працевлаштуванні молоді й осіб, що втратили роботу;

– надання допомоги безробітним робітникам в адаптації до нових умов і нової системи промислового виробництва шляхом їхньої перекваліфікації;

– прискорення структурних перетворень у сільському господарстві;

– сприяння розвитку регіонів з надзвичайно низькою щільністю населення шляхом розвитку місцевих промислів [3].

Чотири з цих шести завдань мають визначені просторові обмеження. Насамперед необхідно визначити регіони, які можна віднести до слаборозвиненого або потерпілого від спаду промислового виробництва. До цієї групи регіонів можна застосовувати наступні критерії:

– валовий регіональний продукт (ВРП) на душу населення;

– відносний обсяг промислового виробництва;

– коефіцієнт асиметрії розвитку регіону та ін.

Регіони, віднесені до завдань третьої і четвертої груп, визначаються враховуючи істотні зміни рівня життя населення й інших соціальних індикаторів, а також рівня зайнятості в промисловому виробництві. Такими показниками, зокрема, є:

– коефіцієнт навантаження на працездатне населення;

– рівень безробіття;

– рівень бідності населення;

– перевищення доходів населення над витратами й ін.

Регіони, під час розвитку яких варто зробити акцент на реалізацію п’яти груп завдань, можна виділити на підставі таких показників віддачі сільськогосподарського виробництва:

– показник спаду сільськогосподарського виробництва;

– високий відсоток населення, зайнятого в сільському господарстві;

– рівень доходів населення регіону й ін.

І, нарешті, шосте завдання охоплює регіони з низькою щільністю населення (менше восьми чоловік на квадратний кілометр) і наявністю місцевих промислів.

Такий підхід до розробки та реалізації заходів для досягнення поставлених цілей дозволить стабілізувати економічний та соціальний стан у регіонах України і вийти на новий рівень їхнього розвитку.

Література:

1. Долан Э.Дж., Лундсей Д. Рынок: микроэкономическая модель. – СПб, 1992. – 496 с.
2. Леонтьев В. Экономические эссе. Теории, исследования, факты и политика. – М.: Политиздат, 1990. – 415 с.
3. Моделирование народнохозяйственных процессов / Под ред. И.В. Котова. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1990. – 288 с.
4. Светульников С.Г. Элементы экономической теории в пространстве. – Ульяновск: Изд-во Средневолжского научного центра, 1997. – 81 с.
5. Maslow A. A Theory of Human Motivation // Psychological Review. – 1943. – № 50. – P. 370–396.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

Алексєва Ю.В., аспірант кафедри управління містом НАДУ, м. Київ
Батюк І.А., студент Інституту сходознавства і міжнародних відносин "Харківський колегіум", м. Харків
Безуглий О.В., аспірант ХарРІ НАДУ, магістр державного управління, м. Харків
Без'язичний В.Ф., начальник управління паливно-енергетичного комплексу Харківської облдержадміністрації, магістр державного управління, м. Харків
Боковикова Ю.В., аспірант ХарРІ НАДУ, м. Харків
Ворона П.В., депутат Полтавської обласної ради, секретар комісії з питань соціального захисту населення, слухач ХарРІ НАДУ, м. Харків
Глухачов С.Ф., завідувач кафедри права та законотворчого процесу ХарРІ НАДУ, канд. юрид. наук, доц., м. Харків
Гончаров А.Б., доцент кафедри економіки підприємства та менеджменту ХДЕУ, канд. екон. наук, м. Харків
Гончарова С.Ю., доцент кафедри управління персоналом ХДЕУ, канд. екон. наук, м. Харків
Гречилишкін В.І., слухач ХарРІ НАДУ, м. Харків
Гукова О.Є., слухач ХарРІ НАДУ, м. Харків
Дегтярьова І.О., аспірант ХарРІ НАДУ, магістр державного управління, м. Харків
Держач О.В., студент ХНУ ім. В.Н. Каразіна, м. Харків
Довгаль С.В., доцент кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ, канд. екон. наук, м. Харків
Жадан О.В. доцент кафедри управління персоналом і економіки праці ХарРІ НАДУ, канд. екон. наук, м. Харків
Золотарьов В.Ф., декан факультету перепідготовки та підвищення кваліфікації ХарРІ НАДУ, канд. екон. наук, доц., м. Харків
Зорченко В.І., заступник голови Харківської облдержадміністрації, м. Харків
Іванілов О.С., завідувач кафедри економіки ХДАБА, д-р екон. наук, проф., м. Харків
Іткін О.С., здобувач кафедри економічної теорії і економічних методів управління ХНУ ім. В.Н. Каразіна, м. Харків
Кисельов Є.Л., доцент кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ, канд. іст. наук, м. Харків
Кір'янова О.А., доцент кафедри економічної теорії ХДПУ ім. Г.С. Сковороди, канд. фіз.-мат. наук, м. Харків
Кірічко С.Б., голова Тростянецької районної ради, магістр державного управління, здобувач ХарРІ НАДУ, Сумська обл.
Клімова С.М., доцент кафедри права та законотворчого процесу ХарРІ НАДУ, канд. держ. упр., м. Харків
Козлов К.І., аспірант ХарРІ НАДУ, магістр державного управління, м. Харків

Коротич О.Б., докторант кафедри економічної теорії і фінансів ХарРІ НАДУ, канд. екон. наук, доц., м. Харків
Костишев В.В., доцент кафедри права та законотворчого процесу ХарРІ НАДУ, канд. держ. упр., м. Харків
Кравченко М.С., курсант НУВС, м. Харків
Кравченко С.Г., заступник начальника обласної інспекції держархбудконтролю Харківської облдержадміністрації, здобувач ХарРІ НАДУ, м. Харків
Красноноголовець О.М., студент ХНУ ім. В.Н. Каразіна, м. Харків
Краснощорова С.В., доцент кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ, канд. держ. упр., магістр державного управління, м. Харків
Кривенко Я.М., слухач ХарРІ НАДУ, м. Харків
Крюков О.І., докторант кафедри політології і філософії ХарРІ НАДУ, канд. іст. наук, доц., м. Київ
Куц Ю.О., зав. кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ, канд., філос. наук, м. Харків
Лелюк М.П., слухач ХарРІ НАДУ, м. Харків
Мамонова В.В., докторант кафедри філософії, теорії державного управління та менеджменту ХарРІ НАДУ, канд. екон. наук, м. Харків
Марійко О.У., аспірант ДРІ НАДУ, м. Дніпропетровськ
Миронова Н.С., доцент кафедри філософії, теорії державного управління та менеджменту ХарРІ НАДУ, м. Харків
Мостовий Г.І., директор ХарРІ НАДУ, чл.-кор. АЕНУ, проф., м. Харків
Мотузний С.І., голова Печенізької районної державної адміністрації, Харківська обл.
Ольшанський О.В., заступник міського голови м. Северодонецьк, аспірант ХарРІ НАДУ, Луганська обл.
Перцев Л.В., доцент Харк. ін-ту ВПС, м. Харків
Перчик С.В., аспірант ХарРІ НАДУ, магістр державного управління, м. Харків
Поліщук В.В., голова Рахункової палати АР Крим, м. Сімферополь
Радченко О.В., аспірант ХарРІ НАДУ, магістр державного управління, м. Харків
Решевець О.В., аспірант ХарРІ НАДУ, м. Харків
Слободчук М.С., доцент кафедри економічної теорії ХДПУ ім. Г.С. Сковороди, канд. екон. наук, м. Харків
Собалєва О.П., завідувач кафедри економічної теорії ХФ Укр. академії банківської справи НБУ, канд. екон. наук, доц., м. Харків
Соколова Г.Б., слухач ХарРІ НАДУ, м. Харків
Солових В.П., начальник відділу наукових досліджень ХарРІ НАДУ, канд. держ. упр., магістр державного управління, м. Харків
Фесенко Н.С., аспірант ХарРІ НАДУ, магістр державного управління, м. Харків
Храпач А.А., аспірант ХарРІ НАДУ, м. Харків
Цатко А.М., слухач ХарРІ НАДУ, м. Харків
Цибуліна І.В., аспірант ХарРІ НАДУ, магістр державного управління, м. Харків
Цукан О.М., аспірант ХарРІ НАДУ, м. Харків
Черкасов О.М., декан вечірнього факультету ХарРІ НАДУ, канд. техн. наук, доц.,

м. Харків

Шкодін Л.Г., доцент кафедри економічної теорії ХДПУ ім. Г.С. Сковороди, канд. екон. наук, м. Харків

Щербак В.Т., доцент кафедри економіки та маркетингу ХДЕУ, канд. екон. наук, м. Харків

Щербак В.М., доцент кафедри українознавства ХДЕУ, канд. іст. наук, м. Харків

Яременко С.Л., слухач ХарРІНАДУ, м. Харків

ЗМІСТ

І. ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ	3
<i>Мостовий Г.І.</i> Модель побудови місцевого самоврядування в сучасній Україні	3
<i>Зорченко В.І.</i> Шляхи підвищення професійної компетентності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування	4
<i>Без'язичний В.Ф.</i> Методологія європейської регіональної політики	8
<i>Поліщук В.В.</i> Становлення регіонального конституціоналізму Автономної Республіки Крим	9
<i>Алексєєва Ю.В.</i> Використання досвіду європейських країн у реформуванні системи управління туристичною галуззю України	10
<i>Батюк І.А.</i> Адміністративно-регіональна політика в Японії	13
<i>Безуглий О.В.</i> Типологія територіального розвитку в контексті проблем регіональної політики	15
<i>Глухачов Є.Ф.</i> Щодо визначення поняття і правового статусу територіальної громади за законодавством України	19
<i>Жадан О.В.</i> Розвиток малого бізнесу в регіоні в контексті розширення ЄС	21
<i>Кисельов Є.Л.</i> Поняття "регіон" і "регіоналізм" у західній і вітчизняній геополітичній думці	24
<i>Клімова С.М.</i> Наближення державного фінансового контролю до європейських стандартів	27
<i>Костишев В.В.</i> Законність у регіональному управлінні в контексті європейської інтеграції	30
<i>Краснопольова С.В.</i> Роль і місце державної служби зайнятості України за умов європейської інтеграції	32
<i>Кривенко Я.М.</i> Конституційне визначення місцевого самоврядування в контексті Європейської хартії місцевого самоврядування	34
<i>Крюков О.І.</i> Особливості формування української управлінської еліти в умовах трансформації суспільства	37
<i>Марійко О.У.</i> Диференціація цінностей місцевого самоврядування залежно від історичних умов регіонального розвитку	41
<i>Радченко О.В.</i> Політична асиметрія в ході виборів 2002 р. як наслідок процесів регіоналізації	42
<i>Решевець О.В.</i> Перспективи розвитку спеціальних економічних зон в Україні та Китаї	45
<i>Солових В.П.</i> Перспективи розвитку місцевого самоврядування в Україні в контексті європейського вибору	48
<i>Черкасов О.М.</i> Регіон як об'єкт управління: підходи до визначення поняття	50
<i>Цукан О.М.</i> Розвиток принципів місцевого самоврядування як важливих складових правових засад місцевої демократії	52

<i>Яременко С.П.</i> Удосконалення механізму фінансування загальноосвітніх шкіл: використання європейського досвіду	54
II. МЕХАНІЗМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ	57
<i>Іванілов О.С.</i> Шляхи вдосконалення територіального управління та місцевого самоврядування	57
<i>Боковикова Ю.В.</i> Особливості державного регулювання використання мінерально-сировинних ресурсів на регіональному рівні	59
<i>Ворона П.В.</i> Парламентські слухання як пропозиція реальних механізмів регіонального розвитку	62
<i>Гончаров А.Б., Гончарова С.Ю.</i> Підвищення конкурентоспроможності людських ресурсів як стратегічний напрямок розвитку регіону	64
<i>Гречишкін В.І.</i> Особливості державного управління зайнятстю населення	66
<i>Гукова О.С.</i> Роль засобів масової інформації в підвищенні ефективності державного управління (на прикладі Луганської області)	69
<i>Дегтярьова І.О.</i> Культурологічні інтенції самоврядування	72
<i>Довгаль С.В.</i> Концептуальні засади розробки регіональної соціальної політики	75
<i>Золотарьов В.Ф., Красноголовець О.М.</i> Механізм управління розвитком інвестиційної діяльності в регіоні	78
<i>Іткін О.С.</i> Формування інвестиційного клімату в регіонах пострадянського простору в умовах глобалізації	80
<i>Кірічко С.Б.</i> Особливості реалізації правового статусу сільської громади	83
<i>Кір'янова О.А., Слободчук А.С.</i> Спеціальні економічні зони - чинник удосконалення регіонального розвитку	85
<i>Козлов К.І.</i> Громадські організації: класифікація, місце та роль у розвитку регіону	87
<i>Коротич О.Б.</i> Передумови формування дієвого механізму управління регіональним розвитком	89
<i>Кравченко М.С.</i> Історико-правовий аналіз еволюції державних та самоврядних органів управління регіональним розвитком	92
<i>Кравченко С.Г.</i> Підвищення ефективності функціонування держархбудконтролю	94
<i>Куц Ю.О.</i> Розмежування повноважень місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування	97
<i>Деркач О.В., Куц Ю.О.</i> Інноваційно-інвестиційна діяльність Харківської області: стан і шляхи розвитку	99
<i>Лелюк М.П.</i> Удосконалення системи управління комунальною власністю в органах місцевого самоврядування	102
<i>Мамонова В.В.</i> Управління ресурсами місцевого розвитку	105
<i>Миронова Н.С.</i> Механізми узгодження владної діяльності на територіальному рівні	108

<i>Мотузний С.І.</i> Соціальні реалії Печенізького району Харківської області	111
<i>Ольшанський О.В.</i> Формування ресурсного потенціалу міського розвитку	113
<i>Перцев Л.В.</i> Теоретичне обґрунтування соціального оцінювання управлінських послуг владних органів	115
<i>Перчик С.В.</i> Сучасний стан міжбюджетних відносин в Україні	116
<i>Соболева О.П.</i> Муніципальні позики як чинник соціально-економічного розвитку регіонів	119
<i>Соколова Г.Б.</i> Напрямки муніципальної реформи в Україні	122
<i>Фесенко Н.С.</i> Регіональні програми як інструмент здійснення державної політики у сфері культури	124
<i>Храпач А.А.</i> Основні напрямки реформування функціонування органів місцевого самоврядування	128
<i>Цанко А.М.</i> Публічна природа органів місцевого самоврядування	129
<i>Цибуліна І.В.</i> Деякі аспекти державного регулювання захисту прав дітей на регіональному рівні	131
<i>Шкодін Л.Г., Кір'янова О.А.</i> Україна в міжрегіональному обміні робочої сили	133
<i>Шербак В.Г., Шербак В.М.</i> Роль регіональної політики в економічній стабілізації України	135

Наукове видання

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Випуск 6

Засновано в 2003 р.

Засновник – Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України.
Збірник зареєстровано в Державному комітеті телебачення і радіомовлення
України, свідоцтво серії ХК № 1031 від 26 грудня 2003 р.,
та в Міжнародному центрі періодичних видань (Франція),
ISSN 1727-6667

Нові механізми регіонального розвитку

Матеріали науково-практичної конференції
12 грудня 2003 р.

Відповідальний за випуск канд. філос. наук, доц. *Ю. О. Куц*

Редактори	<i>О. І. Новохацька, Т. В. Кузнякова, І. А. Гребцова</i>
Коректори	<i>О. І. Новохацька, Т. В. Кузнякова, І. А. Гребцова</i>
Технічна редакція і верстка	<i>І. М. Меркушева</i>

Підписано до друку 30.04.2004. Формат 70x100/16. Папір офсетний. Гарнітура Таймс.
Друк офсетний. Умов. друк. арк. 11,66. Обл.-вид. арк. 11,62. Тираж 300 прим.

Видавництво Харківського регіонального інституту Національної академії
державного управління при Президентові України «Магістр».

Свідоцтво про Державну реєстрацію ДК № 1654 від 19.01.2004 р.

61050, м. Харків, просп. Московський, 75, тел. (0572) 21-32-55, електронна адреса:
scienceprt@kbuara.kharkov.ua

Віддруковано з оригінал-макета у поліграфічному центрі «Літографіка».