

Г 338



ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Випуск 8

Ві-51

199

Видавництво ХарPI НАДУ
«Магістр»

ISSN 1727-6667

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

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Випуск 8

Харків
Видавництво *ХарРІ НАДУ*
"Магістр"
2004

Редакційна колегія: член-кор. АЕН України, проф. *Г.І. Мостовий* (відп. редактор); д-р екон. наук, проф. *О.Ю. Амосов* (заст. відп. редактора); д-р екон. наук, проф. *Л.М. Алічін*, канд. техн. наук, доц. *В.М. Бабасєв*, д-р держ. упр., проф. *В.Д. Бакуменко*, канд. філос. наук, доц. *А.А. Васецький*, д-р держ. упр., доц. *В.Є. Воротін*, д-р держ. упр., проф. *М.Х. Корецький*, д-р філос. наук, проф. *В.В. Корженко*, д-р соціол. наук, проф. *О.Д. Куценко*, д-р юрид. наук, доц. *М.І. Максимов*, д-р фіз.-мат. наук, проф. *Ю.Г. Машкаров*; д-р фарм. наук, проф. *А.С. Немченко*, д-р юрид. наук, проф. *Н.Р. Нижник*, д-р екон. наук, проф., акад. АЕН України *Г.С. Одінцова*, д-р техн. наук, проф. *В.Л. Пільошенко*, д-р держ. упр., доц. *Я.Ф. Радиш*, д-р пед. наук, проф. *О.Г. Романовський*, д-р юрид. наук, проф. *О.П. Рябченко*, канд. держ. упр. *В.П. Солових* (відп. секретар); д-р психол. наук, проф. *Т.Б. Хомуленко*; д-р філос. наук, проф. *О.К. Чаплигін*; д-р техн. наук, проф. *Л.М. Шутенко*, канд. екон. наук *В.П. Щербань*; д-р екон. наук, проф. *А.І. Яковлєв*

Друкується за рішенням Вченої ради Харківського регіонального інституту Національної академії державного управління при Президентові України, протокол № 5/82 від 1 червня 2004 р.

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

Теорія та практика державного управління. Вип. 8. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2004. – 212 с.

Статті наукового збірника, згруповані у п'яти розділах, висвітлюють проблемні питання, які стосуються розвитку суспільних процесів, адміністративно-організаційних чинників державотворення, державної та муніципальної служби, регіонального розвитку і місцевого самоврядування, політики і права в державному управлінні.

ДЕРЖАВА І РОЗВИТОК СУСПІЛЬНИХ ПРОЦЕСІВ

УДК 343.50

О.М. БАНДУРКА, О.І. ЛЕЖЕНІНА

СПІВРОБІТНИЦТВО МВС УКРАЇНИ З ЄС У МІЖНАРОДНІЙ ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ: НОВІ ПРІОРИТЕТИ УПРАВЛІННЯ

Досліджено систему державного управління міжнародною правоохоронною сферою, а також загальну модель системи ОВС України як одного із суб'єктів управління.

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

З метою забезпечення Міністерством внутрішніх справ України курсу держави на інтеграцію до ЄС [1]; міжнародних зобов'язань України на європейському векторі, виконання рекомендацій парламентських слухань, домовленостей засідання "Трійка ЄС - Україна" (2002), інших досягнень у співробітництві з ЄС у сфері компетенції органів внутрішніх справ необхідні спільні зусилля науковців та практичних співробітників ОВС України щодо розробки та виконання єдиного перспективного відомчого плану. Усвідомлюючи

важливість та багатоаспектність Перспективного плану дій Міністерства внутрішніх справ України у сфері європейської інтеграції та співробітництва з ЄС, що був затверджений розпорядженням МВС України від 30 грудня 2002 р. № 610 [2], науковці Національного університету внутрішніх справ вважають за необхідне зробити певний внесок щодо реального втілення в міжнародну правоохоронну діяльність органів внутрішніх справ (ОВС) України відповідних наукових досліджень, що має сприяти ефективному співробітництву з ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ.

Аналіз різноманітної наукової літератури [3 - 5] дозволяє дійти висновку, що поняття міжнародної правоохоронної діяльності, її об'єкта та суб'єктів, функцій не тільки не знайшли свого повного відображення у зазначених публікаціях, але й не закріплені на законодавчому рівні. У зв'язку з цим наводиться авторське розуміння міжнародної правоохоронної діяльності та шляхів її вдосконалення, акцентується увагу на одному з напрямків удосконалення міжнародної правоохоронної діяльності взагалі та ОВС України зокрема. Базуючись на відповідних наукових дослідженнях вітчизняних науковців [6, с. 398 - 435; 7, с. 293 - 384], автори виходять з того, що однією з важливих та ефективних форм забезпечення політики держави в міжнародній правоохоронній сфері є здійснення державного управління цією сферою. Враховуючи транснаціональний характер міжнародної правоохоронної діяльності, на думку авторів, є сенс говорити і про доцільність науково обґрунтованого міждержавного управління міжнародною правоохоронною сферою. Безумовно, йдеться як про суто державне (національне) управління, так і про зважену координацію зусиль у межах усієї міжнародної спільноти. Слід зазначити, що в науковому середовищі проблема управління міжнародною правоохоронною сферою, а саме правові основи міжнародної діяльності ОВС України, розглядалася лише в [6, с. 404 - 413]. Дані дослідження сприяли дальшому розгортанню роботи щодо аналізу місця та ролі ОВС України в системі суб'єктів міжнародної правоохоронної діяльності, співвідношення державного (національного) управління та міждержавного управління міжнародною правоохоронною сферою, форм та методів управління ОВС України в міжнародній правоохоронній сфері.

Вихідним положенням роботи є те, що тлумачення терміну "охорона" передбачає його широке розуміння, тобто суто охорону та захист. У роботі розглядається державне управління в широкому змісті: це сукупність усіх видів діяльності держави (тобто усіх форм реалізації державної влади в цілому). Цей підхід поширюється на міждержавне та державне управління міжнародною правоохоронною сферою. Пропонується наступне визначення міжнародної правоохоронної сфери. Це сфера суспільних відносин, що формуються та реалізуються під час: боротьби з міжнародними злочинами, злочинами міжнародного характеру та іншими правопорушеннями; підтримки, охорони громадського світового порядку; забезпечення прав і свобод громадян на рівні світових стандартів шляхом профілактики та правового виховання. При цьому міжнародна правоохоронна сфера формується державою та суспільством на усіх національних рівнях. Таким чином, у роботі пропонується дослідити проблему

удосконалення міжнародної правоохоронної діяльності з позицій теорії управління, тобто як проблему удосконалення міждержавного управління міжнародною правоохоронною сферою.

На думку авторів, міждержавне управління міжнародною правоохоронною сферою та державне управління міжнародною правоохоронною сферою співвідносяться між собою як загальне та часткове. Для того щоб вирішити проблему удосконалення міжнародної правоохоронної діяльності, необхідно відповідно до запропонованого вище підходу передусім дослідити чинники, що впливають на вдосконалення державного управління міжнародною правоохоронною сферою. Дослідження змісту, структури, функцій міжнародної правоохоронної діяльності, суб'єктів міжнародної правоохоронної діяльності, системно-діяльнісного та синергетичного підходів дозволяють дійти певного висновку стосовно цих чинників. Ефективність зазначеного управління безпосередньо пов'язано із: зміцненням та усталеним розвитком міжнародної правоохоронної сфери - об'єкта управління; формуванням зваженої цілісної системи національних правоохоронних, судових та законодавчих органів (для міждержавного управління цю систему формують і відповідні міжнародні організації, діяльність яких пов'язано зі міжнародною правоохоронною сферою) - суб'єкта управління; забезпеченням ефективних прямих та зворотних зв'язків між суб'єктом та об'єктом управління - суб'єктно-об'єктних відносин. Уперше міжнародна правоохоронна сфера розглядається як об'єкт державного управління.

Усвідомлення необхідності використання системного підходу, а також аналіз суб'єктів міждержавного та державного управління міжнародною правоохоронною сферою, об'єкта управління, суб'єктно-об'єктних відносин, функцій та методів управління дозволяють стверджувати, що міждержавне управління міжнародною правоохоронною сферою функціонує не у вигляді окремих елементів, а як єдине утворення, тобто системно. У роботі пропонується використовувати інтегративне об'єднане поняття - система міждержавного управління міжнародною правоохоронною сферою. Слід зауважити, що зазначена система інтегрує в собі різноманітні національні підсистеми державного управління міжнародною правоохоронною сферою та підсистеми управління відповідних міжнародних організацій у галузі міжнародної правоохоронної сфери. У роботі також наголошується й на системній організації об'єкта та суб'єкта управління.

Автори вважають, що ефективність суб'єкта державного управління міжнародною правоохоронною сферою визначається кожною складовою системи суб'єктів управління, у тому числі й органами внутрішніх справ України. ОВС України вперше визначено одним із органів управління в міжнародній правоохоронній сфері. Автори виходять з того, що дослідженню організаційно-правових засад участі ОВС України в міжнародній правоохоронній діяльності з позицій теорії управління мають передувати відповідні загальнометодологічні дослідження всієї системи міждержавного управління міжнародною правоохоронною сферою. На думку авторів, це сприятиме: дослідженню тієї складової міжнародної правоохоронної сфери, яка потребує управлінських дій

ОВС України відповідно до їхньої компетенції; аналізу системних взаємозв'язків як усередині системи ОВС України, так і з іншими суб'єктами міждержавного управління. Обстоюється точка зору, що функції та методи управління ОВС України міжнародною правоохоронною сферою (яке розглядається як процес) мають забезпечити ефективне виконання функцій міжнародної правоохоронної діяльності, які притаманні ОВС України.

Загальна модель системи ОВС України як одного із суб'єктів державного управління міжнародною правоохоронною сферою має оперативно реагувати на зміни умов функціонування українського суспільства та усієї міжнародної спільноти, тобто працювати на випередження. А саме: в умовах стабільного функціонування даної суспільної системи демократичного типу має стверджуватися система ОВС України, яка орієнтована на інноваційний характер участі керованих у реалізації функцій системи. У ситуаціях кризи виникає необхідність у мобілізаційній управлінській стратегії в міжнародній правоохоронній сфері, а відповідно, й у певній структурній перебудові системи ОВС України як одного із суб'єктів державного управління міжнародною правоохоронною сферою. У роботі зроблено лише перші кроки щодо забезпечення виконання п. 7 (міжнародне співробітництво) та п. 9 (управління) Перспективного плану дій МВС України у сфері європейської інтеграції та співробітництва з ЄС [2]. Автори сподіваються, що орієнтація на наукове супроводження міжнародної правоохоронної діяльності ОВС України, у тому числі й державне управління міжнародною правоохоронною сферою, сприятиме якісному вирішенню пріоритетних завдань МВС України у міжнародній правоохоронній сфері, зокрема ефективному співробітництву з ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ.

Література:

1. Указ Президента України "Програма інтеграції України до Європейського Союзу" від 14 вересня 2000 р. // Офіц. вісн. України. - 2000. - № 39. - Ст. 1648.
2. Розпорядження МВС України "Перспективний план дій МВС України у сфері європейської інтеграції та співробітництва з ЄС" від 30 грудня 2002 р. № 610.
3. Бандурка А. М., Безсмертний А. К. и др. Судебные и правоохранительные органы Украины: Учеб. / Под ред. проф. А. М. Бандурки. - Х.: Изд-во Ун-та внутр. дел, 1999. - 350 с.
4. Марочкін І. Е. та ін. Організація судових та правоохоронних органів: Навч. посіб. - Х., 2000. - 272 с.
5. Правоохранительные органы Российской Федерации: Учеб. / Под ред. В. П. Божьева. - 3-е изд., испр. и доп. - М.: Спарк, 2000. - 414 с.
6. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підруч. - Х.: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1998. - 480 с.
7. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. д. ю. н., проф. В. Б. Авер'янова - К.: Юрінком Інтер, 1998. - 432 с.

УДК 330.341.42

З.С. ВАРНАЛІЙ

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ТА СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Розглянуто основні тенденції соціально-економічного розвитку регіонів, причини та наслідки диспропорцій регіонального розвитку. Визначено стратегічні пріоритети регіонального розвитку України.

Інтегрування України в європейські структури потребує опрацювання та реалізації такої моделі взаємовідносин з регіонами й управління ними, яка б відповідала принципам регіональної політики Європейського Союзу (ЄС), сприяла становленню нових форм співпраці у форматі "центр-регіони", загальноновизнаних практиці внутрішнього міжрегіонального співробітництва та міжнародної співпраці територій.

Особливості сучасної регіональної політики України та складність питань, що потребують вирішення, посилюються зовнішніми чинниками, що вже найближчим часом не лише впливатимуть на розвиток країни в цілому, а й позначатимуться на динаміці економічних і соціальних процесів на регіональному й місцевому рівнях. Мається на увазі наближення кордонів ЄС до України та прагнення нашої держави вступити до Світової організації торгівлі. Першочерговими у цьому контексті постають проблеми підвищення конкурентоспроможності регіонів в умовах відкритої економіки, здатності центральних та місцевих органів влади до здійснення регіональної політики європейського типу.

Формування такої політики стало можливим із прийняттям Концепції державної регіональної політики, схваленої Указом Президента України у травні 2001 р. [1]. Уперше в роки незалежності України на державному рівні визначено основні засади державної регіональної політики на довгостроковий період.

У Посланні Президента України до Верховної Ради України виділено окрему тематичну доповідь "Зміцнення потенціалу регіонів та шляхи зменшення соціально-економічних диспропорцій регіонального розвитку". У ній, зокрема, зазначається, що "з поглибленням економічних і соціальних перетворень на порядку денному дедалі більшою мірою постають питання регіональної політики нашої держави. Проблеми соціально-економічного розвитку регіонів загострюються настільки швидко, що дальше затягування з їхнім вирішенням ставитиме під загрозу темпи економічного зростання та соціальну стабільність у державі" [2, с. 125].

Окремі аспекти регіональної політики України, визначення проблем та стратегічних пріоритетів розвитку регіонів розглядаються у працях М.І. Данилишина, М.І. Долішнього, С.М. Злупка, А.А. Максюті, Я.Б. Олійника, В.І. Пили, А.П. Павлюк, С.А. Романюка, В.К. Симоненка, Д.М. Стеценка, В.І. Чужикова та ін.

Метою нашого дослідження є визначення основних тенденцій соціально-економічного розвитку регіонів України, розгляд основних проблем регіонального розвитку, розкриття механізму державного регулювання, пріоритетів та основних напрямів зменшення соціально-економічних диспропорцій регіонального розвитку.

Однією зі стратегічних перспектив економічного та соціального розвитку нашої країни сьогодні має стати зростання регіонів. Головними ознаками сталого регіонального розвитку є зростання темпів економічного розвитку або, як мінімум, уповільнення темпів економічного спаду, створення ефективної структури економіки та розвиток сучасної ринкової інфраструктури, мінімізація залежності регіональної економіки від зовнішніх чинників, активізація розвитку людського потенціалу, підвищення екологічної безпеки та охорони довкілля.

Ключовими проблемами регіонального розвитку, які потребують поетапного вирішення, можна назвати:

- зміцнення потенціалу регіонів, розроблення й запровадження ефективних механізмів стимулювання їхнього розвитку, у тому числі державної підтримки слабозрозвинених територій;
- зменшення диспропорцій в економічному та соціальному розвитку регіонів;
- удосконалення адміністративно-територіального устрою та істотне підвищення ролі місцевих органів влади і територіальних громад у зміцненні ресурсного потенціалу та конкурентоспроможності регіонів.

Однак сьогодні ще не можна говорити про створення необхідних умов для подолання негативних тенденцій у соціально-економічному розвитку на регіональному та місцевому рівнях. На жаль, у дванадцятирічний період в Україні не вдалося сформувати цілеспрямовану систему реалізації державної регіональної політики. У ній домінує ситуативний підхід, недостатньо залучено наукові сили. Механізми державного регулювання регіонального розвитку успадкували принципи централізованої системи а значні диспропорції в економічному і соціальному розвитку регіонів успадковані нашою державою від колишнього СРСР. Крім того, в роки незалежності ці диспропорції загострилися.

Аналіз основних тенденцій у виникненні соціально-економічних диспропорцій на рівні регіонів засвідчує гостроту диференціації економічного і соціального розвитку.

По-перше, економічний потенціал України розміщено територіально нерівномірно. За результатами 2001-2002 рр., у шести регіонах (Донецькій, Дніпропетровській, Луганській, Запорізькій, Харківській областях та м. Києві) було зосереджено 48,4 % основних засобів виробництва, 52,5 - виробництва валової доданої вартості (ВДВ), 62,5 - виробництва промислової продукції, 48,5 % - обсягу інвестицій в основний капітал. Хоча питома вага цих областей складає за населенням - 38, за територією - 24 %.

По-друге, постійно зростає міжрегіональна диференціація за основними економічними показниками. Так, у 1996 - 2001 рр. коефіцієнт варіації за величиною ВДВ на одну особу за регіонами збільшився з 2,68 до 3,30 (у порівнянних цінах). Без урахування м. Києва цей показник з 1996 по 2001 рр. збільшився з 2,52 до

2,61. Якщо в 1996 р. показник ВДВ на одну особу був нижчий за середній по Україні в 17 регіонах, то в 2001 р. - у 20. У 2001 р. 15 регіонів, де мешкає 41 % населення країни, мали цей показник на рівні, нижчому за 80 % від середньоукраїнського, тоді як у 1996 р. таких регіонів було лише 8 (21 % населення країни). Три регіони (Тернопільська, Закарпатська та Чернівецька області), де мешкає 7 % населення України, мали показник ВДВ на одну особу менше 65 % від середнього показника за країною [3].

Лише шість регіонів перевищують середньорічний рівень виробництва ВДВ на одну особу (Донецька, Дніпропетровська, Запорізька, Одеська, Полтавська області та м. Київ). Про міжрегіональну диференціацію свідчать темпи приросту основних економічних і соціальних показників у регіонах у 2003 р. (таблиця).

Таблиця

Темпи приросту основних економічних і соціальних показників у регіонах у 2003 р., у % до 2002 р.

Регіон	Обсяг промислової продукції	Виробництво товарів народного споживання	Обсяг продукції сільського господарства	Обсяг підрядних робіт у будівництві	Середньомісячна заробітчан плати
АР Крим	18,9	20,1	-1,9	22,4	20,8
Області:					
Вінницька	11,6	16,9	-7,5	48,6	25,7
Волинська	22,2	16,1	-1,3	37,5	25,9
Дніпропетровська	9,7	12,6	-13,5	20,6	20,2
Донецька	19,4	24,0	-21,8	22,6	21,8
Житомирська	22,0	24,6	0,1	21,9	21,5
Закарпатська	44,3	12,3	5,6	45,0	28,5
Запорізька	20,5	84,3	-24,2	22,9	21,7
Івано-Франківська	27,7	21,5	-1,5	14,7	26,3
Київська	16,8	13,0	-4,3	47,0	24,3
Кіровоградська	24,3	17,8	-17,4	23,0	25,2
Луганська	11,8	12,6	-4,9	13,1	20,4
Львівська	14,1	7,0	-3,0	28,1	23,6
Миколаївська	11,6	36,2	-27,4	27,4	18,1
Одеська	18,0	33,0	-17,8	28,0	19,8
Полтавська	9,3	22,7	-12,3	13,6	23,5
Рівненська	20,8	46,9	-3,1	38,6	25,0
Сумська	17,1	11,4	-6,3	0,4	23,8
Тернопільська	34,6	40,7	-4,0	42,1	28,3
Харківська	10,8	10,9	-15,1	22,5	22,7
Херсонська	16,3	9,3	-29,1	46,6	23,0
Хмельницька	13,8	4,0	-10,7	29,3	24,9
Черкаська	28,5	38,0	-4,4	58,7	26,9
Чернівецька	26,9	25,4	-7,5	44,6	26,9
Чернігівська	10,4	11,3	3,1	37,0	23,5
м. Київ	14,5	10,9	-	25,5	18,4
м. Севастополь	7,7	-4,1	-	17,5	24,3
Україна	15,8	20,4	-10,2	26,6	22,8

По-третє, регіони дуже відрізняються за рівнем інвестиційної привабливості. За обсягом інвестицій в основний капітал на одну особу за станом на початок 2003 р. співвідношення між максимальним (м. Київ - 2252,6 грн) і мінімальним (Тернопільська область - 281,5 грн) значеннями становило вісім разів. Без урахування м. Києва коефіцієнт варіації становив чотири рази (максимальне значення - Полтавська (1100 грн) та мінімальне - Тернопільська область).

Характерних ознак набули тенденції щодо розміщення іноземного капіталу на території країни. На початок 2003 р. 34,6 % усіх прямих іноземних інвестицій, зареєстрованих в Україні, розміщено в м. Києві. У той же час питома вага прямих іноземних інвестицій кожного з дев'яти регіонів (Вінницька, Волинська, Рівненська, Тернопільська (0,5), Херсонська, Хмельницька (0,5), Черкаська, Чернівецька (0,3) області та м. Севастополь) не перевищує 1 % від загального обсягу за країною.

По-четверте, зберігаються суттєві відмінності надходжень до місцевих бюджетів на одну особу. Коефіцієнт варіації становив 8,9 раза: від 1626 грн у м. Києві до 216 грн у Чернівецькій, 213,6 - Житомирській, 182,7 грн - Тернопільській областях.

По-п'яте, посилюється регіональна диференціація за основними соціальними параметрами. Глибока диференціація виробничої сфери регіонів позначилася на регіональних ринках праці: за станом на початок 2003 р. коефіцієнт варіації рівня безробіття, розрахований за методологією МОП, становив 2,9 раза (найвищий рівень безробіття - 16,2% - спостерігався в Чернівецькій області, найнижчий - 5,6% - в Автономній Республіці Крим). Перевищення середньоукраїнського показника рівня безробіття (10,2%) спостерігається в 16 областях.

Суттєвої різниці досягла вартість робочої сили за регіонами. Співвідношення між максимальним та мінімальним рівнями середньомісячної заробітної плати (ЗП) працівників у регіонах у 2003 р. - у м. Києві (643 грн) та Тернопільській області (237,1 грн) - становило 2,7 раза, у січні-листопаді 2003 р., - відповідно, 744,7 та 299,0 грн, тобто 2,5 раза. За вісім останніх років регіональне співвідношення між максимальним і мінімальним значеннями середнього рівня місячної ЗП збільшилося з 2,0 до 2,7 раза. Без урахування м. Києва коефіцієнт варіації залишається на рівні 1,9 раза. У 19 регіонах рівень оплати праці нижчий за середній за країною.

Вагомою є також диференціація економічних і соціальних процесів на рівні населених пунктів. Зокрема, складна економічна й соціальна ситуація утворилася в малих містах України, значна частина яких одночасно є адміністративними центрами районів. З малими містами безпосередньо пов'язано життя 22,4 млн міських та сільських мешканців. В умовах економічної кризи в малих містах спостерігається значне загострення соціально-трудових відносин, великих масштабів набуло безробіття. Виконання соціально-економічних програм розвитку цих міст, як правило, не забезпечено фінансовими ресурсами. Зокрема, з 350 малих міст (що становить три чверті від загальної кількості міст України) 60 % слабо розвиваються, 33% є депресивними і тільки 7% мають позитивну динаміку виробництва. Найбільше таких міст зосереджено у Львівській, Донецькій, Луганській та Київській областях. Аналогічна ситуація характерна для селищ міського типу та сільських населених пунктів.

Серед головних причин загострення регіональної диференціації можна назвати:

- відсутність системного підходу до регіональної політики;
- невизначеність стратегічних перспектив регіонального розвитку;
- недосконалість нормативно-правової бази державного регулювання регіонального розвитку, яке супроводжувалося значним впливом суб'єктивних чинників узасмодії центральної та регіональної влади;
- недостатня обґрунтованість рішень щодо використання наявних механізмів державної підтримки регіонального розвитку.

Слід підкреслити, що поглиблення диспропорцій спричиняє багато різних проблем, зокрема:

- перешкоджає проведенню єдиної економічної та соціальної політики;
- супроводжується послабленням міжрегіональних економічних зв'язків;
- не дозволяє використати переваги територіального поділу, спеціалізації та кооперування праці;
- перешкоджає розвитку єдиної загальнодержавної мережі ринкової інфраструктури;
- не дозволяє повною мірою використовувати потенціал міжрегіонального та прикордонного співробітництва;
- перешкоджає вирішенню екологічних проблем;
- супроводжується посиленням регіональної економічної та суспільно-політичної автаркії;
- сприяє закріпленню суттєвих регіональних відмінностей у перебігу суспільно-політичних процесів.

Найбільшим недоліком нинішнього механізму реалізації державної регіональної політики є несистемність та неузгодженість дій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо проблем розвитку регіонів. На даному етапі відсутні належні механізми координації, з одного боку, центральних органів виконавчої влади між собою щодо конкретної території, з іншого - між ними та місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в узгодженні цілей та пріоритетів розвитку. Немає чіткого розмежування сфер повноважень та відповідальності між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування різних рівнів щодо регіонального та місцевого розвитку. Місцеві органи влади не мають повноцінного законодавчого підґрунтя для виконання повноважень, делегованих центральними органами виконавчої влади.

Низька інституційна спроможність та недостатня фінансова забезпеченість місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо вирішення проблем розвитку регіонів (через обмеженість державних коштів) призводить до зниження економічної активності, посилення диспропорцій, загострення соціальних проблем.

Важливим чинником місцевого та регіонального розвитку має стати зміцнення його фінансової основи та вдосконалення міжбюджетних відносин. З прийняттям у 2001 р. Бюджетного кодексу України було розмежовано доходи і видатки державного і місцевих (обласних, районних, міст обласного значення) бюджетів,

сформовано принципи і запроваджено механізм формування міжбюджетних трансфертів. Бюджетний кодекс визначив нові принципи побудови та функціонування бюджетної системи країни, передусім міжбюджетних відносин. На довгостроковій основі було чітко закріплено доходи і видатки різних рівнів бюджетної системи. Завдяки застосуванню формульного підходу до розрахунку міжбюджетних трансфертів значно знижено рівень диференціації у фінансуванні соціальних послуг на регіональному рівні. Так, якщо в 1999 р. розрив між максимальним та мінімальним значеннями видатків місцевих бюджетів України в розрахунку на одного мешканця становив 2,5 рази, то в 2003 р. він зменшився до 1,4 рази.

Проте загальний стан місцевих бюджетів, особливо на рівні територіальних громад сіл, селищ і міст районного значення, залишається складним. Серед інших проблем міжбюджетних відносин найбільш актуальними є такі: низький рівень обґрунтованості та прогнозованості дохідної частини місцевих бюджетів; неврегульованість відносин на рівні "район-місто районного значення, селище, село"; невнесення до місцевих бюджетів коштів, необхідних на утримання об'єктів соціальної інфраструктури, що переходять у комунальну власність; невіршеність питань подолання заборгованості між бюджетами різних рівнів за взаємними розрахунками. Отже, бюджетна система України сьогодні недостатнім чином відповідає потребам регіонального та місцевого розвитку. Потрібне поглиблення реформи з метою посилення самостійності місцевих бюджетів.

Одним з інструментів залучення інвестицій в окремі регіони, що застосовувався на державному рівні протягом останніх років, є запровадження спеціального режиму інвестування.

Протягом 1998 - 2000 рр. в Україні створено 11 спеціальних (вільних) економічних зон (СЕЗ) та запроваджено спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в Автономній Республіці Крим, Волинській, Донецькій, Закарпатській, Житомирській, Луганській, Чернігівській, Харківській та Сумській областях, що охоплює понад 90 адміністративних районів та міст і складає 10 % території країни.

З початку діяльності у СЕЗ та території протилежного розвитку (ТПР) залучено інвестицій на суму 1,2 млрд дол. США (або 40,7 % від загальної кошторисної вартості проектів), з них понад 400 млн дол. США (30 % від загальної суми залучених інвестицій) іноземних. Частка інвестицій у рамках реалізації проектів на спеціальних територіях зросла вдвічі й становить 11 % від загальних вкладень в основний капітал за країною.

Проте зазначений інструмент регіональної політики не можна застосовувати беззастережно. Протягом понад двох років до десяти ТПР (15 % від загальної їхньої кількості) та двох СЕЗ не було залучено майже жодних інвестицій. В Автономній Республіці Крим 90 % всіх інвестицій припадає на ТПР "Велика Ялта", а в Донецькій області - на шість міст з 26 (73 % інвестицій).

Таким чином, капітал надходить до тих територій, де є відповідні умови - розвинена інфраструктура, відносно сприятливі умови навколишнього середовища - та відсутній на найбільш економічно й екологічно уражених

територіях, що залишаються непривабливими для інвесторів.

Основними напрямками зменшення диспропорцій регіонального розвитку є, по-перше, ефективне використання внутрішнього ресурсного потенціалу регіонів на основі запровадження інноваційно-інвестиційної моделі економічного зростання; по-друге, - запровадження стимуляційної моделі державного регулювання регіонального розвитку; по-третє, - удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України.

Формування нової моделі стимулювання розвитку регіонів передбачає вирішити кілька завдань, а саме: запровадити механізм координації дій центральних і місцевих органів влади у сфері вирішення проблем регіонального розвитку; забезпечити стабільність відносин між місцевими органами влади та центральними органами виконавчої влади щодо питань регіонального розвитку; сконцентрувати обмежені державні ресурси на вирішенні регіональних проблем з урахуванням державних пріоритетів просторового розвитку та завдань, що формулюються місцевими органами влади; запровадити планово-прогнозні механізми забезпечення розвитку регіонів; запровадити дієвий механізм державної підтримки розвитку депресивних регіонів.

Останніми роками в Україні збільшилася кількість депресивних територій, і ситуація дедалі загострюється. Державна політика щодо підтримки депресивних територій недостатня. Вона має бути більш системною та ефективною з точки зору досягнення кінцевих результатів, тобто подолання депресивності територій. Дуже важливим є законодавче врегулювання проблеми стимулювання розвитку регіонів, ухвалення Верховною Радою України відповідного закону. Заходами державного стимулювання розвитку депресивних територій мають стати:

- вироблення офіційних критеріїв надання територіям статусу депресивних та інструментарію державної підтримки цих територій;
- цільове спрямування державних капітальних вкладень на розвиток виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктури депресивних регіонів;
- надання державної підтримки, у тому числі фінансової, малим підприємствам, сприяння формуванню інфраструктури розвитку підприємництва;
- створення системи перекваліфікації трудових ресурсів;
- запровадження механізму інвестиційного стимулювання розвитку депресивних територій;
- встановлення правової відповідальності центральних і місцевих органів влади за виконання взятих ними зобов'язань щодо регіонального розвитку.

Важливою умовою забезпечення сталого соціально-економічного розвитку України та її регіонів є вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою держави. При цьому головною метою є приведення її у відповідність до Конституції України і на цій основі - підвищення ефективності управління територіями, зниження витрат на утримання органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також надання цими органами послуг населенню незалежно від місця його проживання згідно з загальнодержавними соціальними стандартами, підвищення життєвого рівня населення.

Формування та реалізація державної регіональної політики передбачає істотне

підвищення ролі та відповідальності місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, територіальних громад за розвиток регіонів. За обмеженості в країні бюджетних та інших фінансових ресурсів саме внутрішній потенціал територій слід вважати головним ресурсом їхнього розвитку. Забезпечення ефективного використання й нарощування ресурсного потенціалу регіонів має стати одним з головних пріоритетів діяльності місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування.

З метою поглиблення та активізації регіональної політики необхідно:

- на законодавчому рівні розмежувати повноваження та відповідальність між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо питань регіонального й місцевого розвитку, розширити фінансову базу місцевих бюджетів; прийняти закон "Про стимулювання розвитку регіонів", а також визначити повноваження місцевих органів влади у питаннях транскордонного співробітництва шляхом прийняття закону "Про транскордонне співробітництво";
- розробити прозорі механізми розподілу коштів Державного бюджету, спрямовані на стимулювання регіонального розвитку;
- перейти на середньострокове бюджетне планування стимулювання розвитку регіонів;
- запровадити з урахуванням європейського досвіду критерії оцінки розвитку територій та відбору на їхній основі депресивних територій;
- передбачити поетапний перехід у відносинах із місцевими органами влади щодо розвитку територій на контрактну основу;
- продовжити вдосконалення міжбюджетних відносин, запровадивши чіткі та прозорі механізми розподілу бюджетних коштів до рівня територіальних громад;
- запровадити з боку місцевих органів виконавчої влади стратегічне планування регіонального і місцевого розвитку на основі генерального планування відповідних територій та залучати до стратегічного планування територіальні громади та їхні органи, об'єднання підприємців і громадян, агентства регіонального та місцевого розвитку.

Реалізація зазначених та інших заходів сприятиме мобілізації всіх регіональних ресурсів для забезпечення економічного зростання, зменшення соціально-економічних диспропорцій регіонального розвитку, зміцнення демократичних засад розвитку українського суспільства.

Література:

1. Концепція державної регіональної політики / Затв. Указом Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001 // СД НАУ-Експерт. - Т. 1 (005).
2. Послання Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2003 році". - К.: ІВЦ Держкомстату України, 2004. - 472 с.
3. Зміцнення потенціалу регіонів та шляхи подолання соціально-економічних диспропорцій регіонального розвитку: Матеріали "круглого столу" / За ред. З.С. Варналія. - К.: НІСД, 2004. - 82 с.

УДК 331.101.262 : 330.8

І.В. ДУНАЄВ

МЕНЕДЖМЕНТ ЛЮДСЬКИХ РЕСУРСІВ У ГЕНЕЗИ НАУКОВОЇ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДУМКИ

На прикладі чотирьох основних концепцій розглянуто еволюцію ролі людини як об'єкта дослідження в теорії менеджменту. Особливу увагу приділено місцю працівника в сучасних умовах розвитку суспільства.

Уся сучасна економічна наука базується на постулаті, який був сформульований ще у XVIII ст. філософом-утилітаристом Ієремією Бентамом. Він стверджував, що людина постійно зайнята процесом "калькуляції блага", тобто намагається визначити найбільш вигідний для себе тип поведінки, підраховуючи всі позитивні та негативні наслідки своїх рішень. Саме цей погляд на людину лежить в основі ідеології капіталізму з його стихією вільної конкуренції та теорії менеджменту, який виник задля створення та обґрунтування ефективних методик управління ресурсами.

Як будь-яке явище чи процес, управління підпорядковується певним законам, закономірностям. Наукове управління людьми не є лише суб'єктивною, вольовою дією, що ґрунтується на правилах і принципах, сформованих у результаті узагальнення багаторічної практики. Воно передбачає розкриття сутності управлінських процесів (адміністрування чи менеджменту), пізнання й використання об'єктивних законів розвитку суспільства. Основними щодо управління людськими ресурсами вважаються закони:

- оптимального поєднання централізації та децентралізації управління. Використання даного закону передбачає, з одного боку, централізоване, сконцентроване управління, з іншого - необхідність передачі окремих його функцій на регіональний рівень;

- спеціалізації управління. Його суть полягає в тому, що управління на державному рівні здійснюється певними державними органами - міністерствами, відомствами, що спеціалізуються на вирішенні окремих проблем (Міністерство освіти і науки України, Міністерство праці та соціальної політики України);

- інтеграції управління. Потреба відтворення людських ресурсів і управління, яке не може здійснюватись без координації діяльності більшості державних органів, зумовлює необхідність інтеграції;

- демократизації управління. Відбиває співвідношення влади і підпорядкованості;

- економії часу в управлінні, що виступає як закон управління робочим часом.

Управління людськими ресурсами також враховує дію економічних законів (закон попиту і пропозиції, закон вартості, закон розширеного відтворення тощо), законів соціології, психології, використовує найбільш загальні закони

кібернетики (закон зворотного зв'язку, закон оптимізації, закон пристосування систем до зовнішнього середовища).

Зростання ролі науки в суспільстві та наукового обґрунтування в управлінні вимагає звернення до його виникнення й розвитку менеджменту як науки про управління.

Менеджмент як наука про процес управління і підвищення ефективності праці, узагальнення досвіду керівників існує понад 100 років. За період з кінця ХІХ до кінця ХХ ст. можна простежити зміну чотирьох концепцій управління [6, с. 23 - 25], кожна з яких змістовно дуже відрізняється від інших. Так, вибір теми даної роботи був зумовлений необхідністю аналізу та узагальнення процесу еволюції управлінських підходів та наукових концепцій щодо ролі людини у виробничому процесі.

У Давньому Китаї управлінню людьми велика увага приділялася Конфуцем, який у своєму каноні "Лі Цзи" говорив про принципи управління, а також істориком Сим Цянем. Питання управління людьми порушували такі класики соціально-економічної та управлінської думки, як Н. Макіавеллі, А. Сен-Сімон, Ш. Фур'є, Р. Оуен, А. Сміт. На сучасній стадії розвитку управлінської науки окремі питання управління трудовими та людськими ресурсами розглядаються І. Герчиковою, О. Кібановим, Ю. Поповим та українськими вченими: К. Якубою, Е. Лібановою, С. Пирожковим, Л. Михайловою, І. Тихоміровою, С. Пучковою.

Перша з науково обґрунтованих концепцій управління людьми - "використання трудових ресурсів" (labor resources use) - зародилася в 90-х рр. ХІХ ст. Замість людини було розглядалася лише її функція - праця, що вимірюється витратами робочого часу і коштами на оплату праці. На Заході ця концепція знайшла відображення в марксизмі та тейлоризмі, а в СРСР - в експлуатації праці державою.

Головним інструментом управління був набір функцій, закріплених за працівником, які фіксувалися в посадовій інструкції.

Під впливом Фредеріка Тейлора та Генрі Форда сформувалася тейлористсько-фордистська управлінська ідеологія, яка домінувала в управлінській практиці до 70-х рр. минулого сторіччя. Її основу складає жорсткий поділ на творчо-організаторську та виконавчу роботу. Ця ідеологія ґрунтується на специфічних уявленнях про "людську натуру", поділі всіх людей на дві касты. Розумові здібності найманого робітника оцінювалися вельми скромно. Вважалося, що робітники не прагнуть до ініціативи та відповідальності. Г. Форд був упевнений, що "для більшості людей покаранням є необхідність мислити", а "пересічний робітник шукає роботи, за якої він не має напружуватися ані фізично, ані особливо духовно" [7, с. 89].

Тейлористсько-фордистська організація праці породила низку серйозних соціальних проблем. Надзвичайно бідний зміст праці, її монотонність, повна відчуженість від процесу прийняття рішень ознаменували дегуманізацію праці. Значення людини як істинного суб'єкта трудової діяльності, здатного до розв'язання нетривіальних завдань, упало. У виробничому процесі, в основному, використовувалися його рухові функції [5, с. 47].

До проблеми дегуманізації праці при капіталізмі звертався також К. Маркс у

своїй роботі "Економіко-філософські рукописи 1844 року". У ній висунуто концепцію "відчуження праці". На думку К. Маркса, творча праця - "родова" діяльність людини, тобто головна характеристика, яка відрізняє "людський рід" від решти світу. Проте при капіталізмі, який перетворив здатність до праці на товар, трудова діяльність людини стає для неї чужою.

У 30-х рр. ХХ ст. виникла концепція "управління персоналом" (personnel management). Будучи основана на ідеях Макса Вебера про бюрократію, ця концепція розвилася в теорію бюрократичних організацій, якою людина розглядається через її формальну роль - посаду, а управління здійснюється через адміністративні механізми (принципи, методи, повноваження, функції). Маючи свої переваги та недоліки, така форма управління існує і нині на багатьох підприємствах державного сектора.

У 20 - 30-х рр. ХХ ст. виник напрямок "менеджеризм". Згідно з ним вирішальна роль в успіху справи відводиться якостям управлінців, їхній творчій силі. Менеджеризм кореспондується з багатьма сучасними концепціями менеджменту та теоріями лідерства, що існують, наприклад менеджментом п'ятого рівня Джима Коллінза [10].

З розвитком ринків, науково-технічним прогресом, тобто з наближенням до постіндустріального суспільства (остання чверть ХХ ст.), посилювалася конкуренція між компаніями на цих ринках. Система гнучкого виробництва пов'язана зі здатністю передбачити зміни в попиті та постійними інноваціями. Змінюється сама концепція фірми. Якщо традиційно її основною функцією було виробництво товарів, то зараз - виробництва знань, ноу-хау. І висунуто тезу про те, що сучасна фірма - це фірма, яка виробляє знання, зараз можна назвати аксіомою.

Перехід від конкуренції продуктів і технологій до конкуренції цінностей і вражень зробив людський чинник найзначнішим ресурсом. На цьому рівні стає важливим не лише досягнення результату, але й те, як його було досягнуто, завдяки яким компетенціям працівників.

Ця фаза розвитку управління людьми є наслідком бажання працедавців зробити роботу персоналу ефективнішою та результативнішою. На відміну від "управління кадрами", акцент на цьому рівні робиться на результат, який необхідно досягнути, а не на процес, і до посадової інструкції як додаткового інструменту додають поставлені на певний час цілі. І цей етап розвитку ролі людини у виробничому процесі в літературі [6] зветься "управлінням людськими ресурсами" (human resources management).

Управління людськими ресурсами (як синонім використовують також терміни "менеджмент людських ресурсів", "менеджмент персоналу", "управління трудовими ресурсами") розглядається як одна з функцій керівника (менеджера) підприємства, фірми, компанії при роботі з персоналом. Управління персоналом також допомагає здійснювати політику держави у сфері праці на рівні підприємства чи компанії. Як відомо, Українська держава регулює повністю чи частково питання соціального страхування, взаємин зі службами працевлаштування та підвищення професійної кваліфікації. Тут на практиці реалізуються положення колективних

угод між роботодавцями та профспілками (чи уповноваженими органами).

Визначити "управління людськими ресурсами" (УЛР) можна як систему технологій, методів, заходів впливу організації на своїх співробітників заради повного використання їхнього потенціалу та компетенції, щоб досягти організаційної мети діяльності.

Людина почала розглядатися не як посада (елемент структури), а як непоновлюваний ресурс - елемент соціальної організації в єдності трьох основних компонентів (трудова функція, соціальних стосунків, стану робітника). Працівник стає конкурентним багатством компанії, фірми, підприємства чи будь-якої організації, яке треба добирати, розмішувати, розвивати разом з іншими ресурсами, щоб досягти стратегічних цілей організації. У вітчизняній практиці ця концепція використовується фрагментарно понад 30 років і в роки перебудови набула поширення в "активізації людського чинника".

Метою праці нині є не операції, а технологічний цикл, технологічний ланцюг як єдине ціле, що вимагає від людини розуміння загального остаточного результату, і, що важливо, заданого у вигляді програми (образу). Образ мети, і лише він, робить людину праці суб'єктом усвідомлених, творчо виконуваних дій [4, с. 67].

Основними характеристиками, які відрізняють УЛР від традиційної роботи з персоналом, є, по-перше, те, що витрати на персонал розглядаються як стаття інвестицій, вкладення в людей - це є нематеріальне багатство організації, капітал; по-друге, здійснюється інтеграція функцій управління людськими ресурсами з бізнесовою стратегією, тобто кінцевою метою є продуктивність компанії та задоволення потреб її співробітників [1, с. 60]. УЛР охоплює всі управлінські рішення, що стосуються взаємодії між організацією та її робітниками, воно тісно пов'язане із загальною діловою стратегією компанії.

Якщо в індустріальному суспільстві під капіталом (чи фізичним капіталом) як "самозростаючою вартістю" переважно розуміли фінансові ресурси, які інвестуються у виробництво та приносять певний дохід, то зараз економісти і соціологи все частіше говорять про "людський капітал". Напевно, найбільш оригінальний та важливий розвиток в економіці освіти протягом останніх 30 років набула ідея поєднання концепцій фізичного та людського капіталів [9]. Так само, як фізичний капітал створюється змінами в матеріалах, з яких виготовляються засоби виробництва, удосконалюючи тим самим процес виробництва, людський капітал формується шляхом внутрішньої трансформації самих індивідів, яка викликається мотиваціями, навичками, знаннями, та вміннями працівника [3, с. 122]. Так, американський економіст Дж. Гелбрейт зауважує: "Процес виробництва все більше залежить від якості, а не від кількості капітального обладнання, від інтелекту та мистецтва того, хто використовує це обладнання..." [11].

Вітчизняним керівникам підприємств та фірм, напевно, буде цікава західна експертиза майбутньої політики у сфері управління людськими ресурсами. За результатами опитування американських та японських менеджерів (загалом 3000 осіб) великих компаній пріоритетними напрямками УЛР будуть нижчевикладені. Американські менеджери вважають, що в ХХІ ст. [1, с. 59]:

- планування людських ресурсів для майбутніх потреб буде складовою частиною формування стратегії корпорації;
- керівник відділу людських ресурсів скрізь стане членом вищої ланки керівництва та повністю володітиме стратегією, планами бізнесу, продуктами, сегментами ринку, де діє компанія;
- роль функцій УЛР буде трансформовано з процесуальної на ключову щодо розвитку людських ресурсів;
- головними критеріями просування будуть різноманітність та широта кваліфікації, вміння досягати конкретних результатів, вміння формувати команду та працювати в ній, ділова етика.

На відміну від американців, японські вищі управлінці корпорацій вбачають майбутнє УЛР за розвитком потенціалу людських ресурсів на 86,6 %, їхнім дбайливим, ретельним використанням - 78,9, розвитком групової діяльності - 47,1, розширенням різноманітності кваліфікацій - 38,3, стабілізацією трудових відносин - 35,3, збагаченням праці та ротацією - 33,9, поповненням засобів мотивації - 29,6, покращанням умов праці - 29,4 % [8].

З наближенням людства до інформаційного суспільства значно зростає роль працівника як не лише об'єкта, але і суб'єкта управління. Зараз можна говорити про концепцію "управління людиною" (human being management). Відповідно до цієї концепції людина - головний суб'єкт організації й особливий суб'єкт управління, що не може розглядатися як "ресурс". Виходячи з бажань і здібностей людини мають будуватися стратегія і структура організації. Основоположниками даної концепції вважаються лідери японського менеджменту К. Мацусіта, А. Моріта. Проте вона тісно пов'язана з концепцією всебічного розвитку особистості, запропонованою сучасними російськими філософами Л.О. Зеленовим [2], О.А. Олександровим та ін.

У центрі сучасних теорій управління знаходиться людина, а управліннями вищого рангу стають вихідні зі структур кадрового менеджменту. Інакше кажучи, сучасний керівник - це управляючий персоналом.

Основні зміни в організації праці на сучасному підприємстві продиктовано необхідністю враховувати як зовнішні, так і внутрішні аспекти діяльності, не лише пріоритети споживачів, але й запити і позитивні якості працівників. Само підприємство вже не може з легкістю замінити одного працівника іншим, бо саме індивідуальні здібності його особистості є основою виживання підприємства та успіху на ринку. Більш високий рівень освіти та самосвідомість працівників, що зростає, привели до того, що тейлористсько-фордиєвські методи організації праці все менш ефективні [5, с. 51]. Як результат цього - усе більша залежність компанії від її персоналу. Не випадково в останні роки виникла нова сфера ділових послуг - "полювання за головами" (headhunting), яка пов'язана з переманюванням топ-менеджерів і висококласних фахівців до компанії-замовника.

Отже, за час існування менеджменту відбулася низка суттєвих змін у поглядах та переконаннях, способі мислення, сприйнятті й розумінні менеджменту (рисунок) [1, с. 57].

<i>Було в минулому</i>	<i>Є або має бути</i>
Управління на підставі інструкцій, контролю і покарань	Управління через постановку цілей, взаємодію з людьми і взаємопроникнення культур
Ролі менеджера як контролера, здатного все враховувати	Ролі менеджера – лідера, який веде за собою, надаючи особистий приклад, вчителя
Думки, що персонал – це витрати	Думки, що персонал – це стратегічний ресурс, джерело творчої енергії, необхідної для розвитку організації та досягнення її цілей
Мотивації персоналу через просування, звання, безпеку, пенсії, статус, посаду в ієрархії	Мотивації персоналу через складні завдання, проблеми, виклик, відповідальність, компетентність і можливість розвитку та навчання
Закритості й секретності	Відкритості, інформативності, прозорості, комунікацій
Вирішення проблем через політику, яку диктують центральні підрозділи	Рішення проблем переважно через місцеву/децентралізовану експертизу
Думки, що зміни – необхідне зло	Думки, що зміни – природний процес, стимул для розвитку соціальних і технічних навичок
Переконання, що помилки – показник слабкості системи	Розуміння, що помилки – показник інновацій, творчості, зворотного зв'язку, можливості для вдосконалення

Рисунок. Зміни в концепції менеджменту

Найважливішим результатом змін концепції менеджменту стало розуміння особливої ролі такого ресурсу, як люди, і бажання підвищити ефективність діяльності підприємств через реалізацію кожним працівником своїх здібностей і можливостей, творчого потенціалу, досягнення своїх цілей, відповідних до цілей організації. Наведений аналіз дозволяє зробити висновок про те, що на сучасному етапі розвитку управлінської думки все більш актуальною стає роль саме особистості працівників, затверджується новий погляд на людей як на найважливіший ресурс підприємства. Отже, ми підтримуємо думку тих вчених, які вважають, що цінність людини впливає на економічний розвиток більше, ніж всі інші чинники виробництва в цілому. І цей фактор розвитку суспільного виробництва ще потребує вивчення як науковців, так і практиків на виробництві.

Література:

1. *Власова А., Левицька Ж.* Еволюція концепції управління трудовими ресурсами // Києво-Могилянська Бізнес Студія. - 2004. - № 7.
2. *Зеленов Л.А.* Социология города. - М.: Владос, 2000. - 192 с.
3. *Коулман Дж.* Капитал социальный и человеческий // Обществ. науки и современность. - 2001. - № 3.
4. *Медведев І.А.* Роль людського фактора в сучасному виробництві // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць. - Х.: Вид-во "Магістр". - 2002. - № 3. - 218 с.
5. *Попов Ю.Н., Шевчук А.В.* Современная экономика и социология труда:

учеб. пособие. - М.: Изд-во Академии народ. хоз-ва при Правительстве РФ, 2003. - 230 с.

6. Управление человеческими ресурсами: стратегия и практика: Материалы междунар. науч.-практ. конф. 26 - 28 апреля 1996 г. - Алма-Ата, 1996.

7. Форд Г. Моя жизнь, мои достижения. - М.: Инфра-М. - 1989.

8. Ataya T. Recent Trends in Human Resource Development. Japanese Industrial Relations Series. N.17, The Japan Institute of Labour. - Tokyo, 1990. - P. 1.

9. Becker, G. Human Capital. - N.-Y., 1964.

10. Collins, J. Good to Great. Why some companies make the leap and others don't. Stockholm School of Economics, 2002.

11. Galbraith, J. The New Industrial State. - L., 1991. - P. 50 - 59.

УДК 35.075.5

С.В. КРАСНОПЬОРОВА

УПРАВЛІНСЬКІ ПОСЛУГИ: ЗМІСТОВНІ ОЗНАКИ ПОНЯТТЯ

Досліджено проблему невизначеності поняття "управлінські послуги" в Україні, що утруднює розвиток науки державного управління, процес практичної реалізації адміністративної реформи та унеможливорює розроблення критеріїв оцінки якості надання управлінських послуг органами державної влади.

Ефективність реформування системи державного управління передусім залежить від правильності використання термінів, багатоманітність яких упроваджується сучасним новим державним менеджментом. У першу чергу, це стосується терміну "управлінські послуги", який дуже широко застосовується в управлінській діяльності, концептуального, загальноновизнаного означення якого досі немає ні в теоретичній літературі, ні в законодавстві України. Хоча в законодавстві та практиці західних країн поняття "управлінські послуги" розроблено достатньо ґрунтовно.

Отже, дефініція "управлінські послуги" вперше визначається Концепцією адміністративної реформи в Україні "як послуги з боку органів виконавчої влади, що є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян - реєстрація, ліцензування, сертифікація та ін. [1]. Цю новацію було запропоновано в переліку функцій виконавчої влади, що сприяло виникненню полеміки стосовно так званих "управлінських послуг", як поняття, серед вітчизняних учених і фахівців-практиків. Слід зазначити, що внаслідок дискусії з цього питання виявилися різні, іноді діаметрально протилежні підходи.

Так, представники адміністративно-правової науки традиційно розглядають лії "реєстрація, ліцензування, сертифікація" та їм подібні як звичайні складові

владно-розпорядчої діяльності органів державного управління. Передусім, наголос робиться на принциповій думці, що запровадження поняття "управлінські послуги" насправді спрямовано не на виокремлення якогось якісно нового виду адміністративно-правових відносин між державними органами і приватними особами, а на змістовну переоцінку характеру взаємостосунків між державою і людиною, тобто увага акцентується на виконанні обов'язків держави перед приватними особами, заміні ідеології "панування держави" на нову ідеологію "служіння держави" людині з метою забезпечення її прав та інтересів [2, с. 125 - 127].

Дефініцією, яка найкраще відображає сутність управлінських послуг, є, на погляд В. Долечека та за ґрунтовними висновками проф. В. Авер'янова, поняття "виконавчі послуги". Проте дослідник В. Долечек вважає за доцільне піти децю далі та ввести до тлумачення управлінських послуг так звані "універсами послуг", які існують у розвинених країнах світу. А відтак, він пропонує розуміти управлінські послуги як один з видів процедурних відносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з громадянами та юридичними особами і наголошує на важливості прийняття нормативного акта, в якому було б проведено впорядкування таких адміністративно-процедурних відносин [5, с. 259-260].

Існує й спроба визначити термін "управлінські послуги" виходячи з етимології слів "послуги" (як діяльність із задоволення певних інтересів) та "управлінські" (що вказує на суб'єкта, який надає такі послуги). Виходячи з запропонованого варіанта, управлінські послуги - це діяльність уповноважених законом органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (уповноважених державою суб'єктів), спрямована на забезпечення передбачених законом прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, що виявили ініціативу з їхньої реалізації. З цієї точки зору, є такі ознаки управлінських послуг:

- ці послуги надаються лише з ініціативи фізичних та юридичних осіб (за їхнім зверненням);
- необхідність (і, відповідно, можливість) отримання конкретної управлінської послуги безпосередньо передбачена законом;
- закон наділяє повноваженнями з надання кожної управлінської послуги відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування;
- для отримання управлінських послуг фізичним та юридичним особам необхідно виконати певні вимоги, визначені законом (тобто має бути дотримано встановленого порядку (процедури) надання відповідної послуги) [6, с. 30 - 34].

Методологічні підходи до розвитку сектора послуг системи державного управління, які є цікавими для нашої проблематики, сформульовано також В.Т. Александровим та В.О. Гусевим [3, с. 208 - 213]. Зокрема, проведений аналіз структури послуг системи державного управління визначає такі характерні ознаки щодо сутності управлінських послуг. По-перше, послуги системи державного управління зумовлено прогресом усієї сфери послуг в Україні, а також розвитком системи державного управління, націленої на побудову соціально орієнтованої економіки інноваційного типу. По-друге, вони надаються органами державної

виконавчої влади, створеними ними підвідомчими державними і комунальними організаціями, підприємствами та установами, а також - організаціями, що акредитовані (або сертифіковані) органами державної виконавчої влади на здійснення певних послуг. По-третє, ці послуги виступають інструментом реалізації завдань та регулятивних функцій державного управління і мають ознаки функцій забезпечувального характеру. По-четверте, утримання органів державної влади за рахунок бюджетних коштів, згідно з установленими законодавством вимогами, визначає априорі некомерційний характер процедур надання послуг безпосередньо цими органами. Проте сьогодні 18 постановами Кабінету Міністрів України та 67 наказами центральних органів виконавчої влади, зареєстрованих Міністерством юстиції України, визначено перелік платних послуг, дозволеного для цих органів, а також для бюджетних установ, організацій, які входять до сфери їхнього управління. Ця суперечність (у зв'язку з питанням оплатності чи безоплатності тих чи інших дій органів виконавчої влади) досить активно дискутується в колі науковців та серед пересічних громадян. Наприклад, за міркуваннями дослідника В. Гаращука, держава, запроваджуючи "платні управлінські послуги", завуальовано проводить "систему торгівлі владою", тобто "платність управлінських послуг" означає їхню "купівлю", а це практично унеможливує (з погляду моралі) оскарження громадянином результатів подібних послуг [4, с. 110-111]. Ми ж солідарні зі зворотною точкою зору: за випадку оплатності послуг посилюються моральні обов'язки держави перед людиною, оскільки за неякісну (умовно кажучи) виконавську послугу держава ще й гроші отримала [2, с. 127]. До того ж послуги системи державного управління як носії регулятивних засад сприяють збереженню балансу ринкових механізмів саморегуляції та механізмів державного регулювання в системі попиту-пропозиції в питанні розвитку сфери послуг у національній економіці.

Отже, узагальнюючи підходи до виявлення змісту управлінських послуг, слід, на нашу думку, витоки цього терміна шукати в самому понятті "державне управління", оскільки воно дійсно завжди містить елемент послуги, тобто дії або внеску, що надає користь чи допомогу комусь, чомусь (людині, підприємству тощо), сприяє розвитку, піднесенню, поширенню чогось. З цієї точки зору, державне управління раціональне, тобто функціонально організоване і вирішує конкретні завдання. А відтак, сьогодні державне управління призначене вирішувати питання, як і за допомогою чого держава здійснює організаційно-регулятивний вплив на суспільне життя.

Спираючись на це розуміння, можна визначити структурні рівні організації державного управління, підґрунтям якої є запровадження в Україні трирівневої адміністративної структури держави, які у свою чергу, зумовлюють і різні види управлінських послуг. Зокрема, доцільними є вищій, регіональний та місцевий рівні організації державного управління.

До основних характеристик вищого рівня організації державного управління слід віднести визначення загальної політики та головних завдань її здійснення. Основними інституціями на цьому рівні є центральні органи влади. Центральна влада, реалізуючи призначення демократичної, соціально орієнтованої правової

держави, створює умови для реалізації прав і свобод громадян, а також надання їм широкого кола державних, у тому числі управлінських, послуг. Держава цілеспрямовано мінімізує своє втручання в життєзабезпечення громадян і бере на себе лише ті послуги, які в даний період розвитку суспільства в змозі гарантувати і які неможливо знайти на ринку послуг.

Рівень регіональної організації державного управління зумовлений об'єктивною потребою в децентралізації державного управління, постійним прагненням держави делегувати, тобто передати свої функції механізмам ринкової саморегуляції та недержавним інституціям. Звідси, регіональний рівень можна охарактеризувати як здійснення функціонального управління (адміністрування), на якому будь-який напрям діяльності аналізується та розкладається на різні організаційно-управлінські компоненти: планування, організацію, керівництво, контроль. Причому цей рівень повинен враховувати такі аспекти:

- взаємовідносини регіону і центру;
- взаємовідносини регіону і місцевого самоврядування;
- власне регіональне управління, тобто забезпечення комплексного розвитку регіону як єдиного господарства.

Цей рівень забезпечують органи державної виконавчої влади (державні місцеві адміністрації), специфіка управлінської діяльності яких зумовлює такі змістовні ознаки управлінських послуг, як спрямованість на задоволення потреб особи і суспільства, які не може адекватно забезпечити регіональний ринок.

На місцевому рівні основна відповідальність за життєдіяльність адміністративно-територіальної одиниці (села, селища, міста, району, області) лежить, передусім, на органах місцевого самоуправління. Багаторічний досвід більшості країн, яким притаманна така система територіальної організації управління, свідчить, що за послуги, які надаються територіальній громаді або безпосередньо громадянам з метою задоволення їхніх соціальних та повсякденних потреб, за їхній достатній обсяг та якість є відповідальними органи місцевого самоврядування. Найчастіше ці управлінські послуги називають "муніципальними", в "українській" системі організації управління вони зазначаються як "громадські послуги". Отже, зазначені послуги спрямовано на вирішення колективних потреб місцевих громад, зокрема, на громадський порядок (комунальна охорона), підтримку місцевих доріг, захист довкілля тощо.

Проте, досліджуючи змістовні ознаки поняття "управлінські послуги", важливо наголосити на тому, що велику частку від загального обсягу державних, управлінських, громадських (муніципальних) та інших видів послуг, які надаються на всіх рівнях організації державного управління, становлять соціальні послуги, загальноприйняте тлумачення яких також поки що в Україні відсутнє.

Таким чином, можна вважати, що специфіка поняття "управлінські послуги" виходить із характеристик державного управління, унаслідок чого управлінські послуги слід розуміти як законодавчо визначені регулятивні дії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які реально забезпечують гарантовані Конституцією права та інтереси фізичних та юридичних осіб.

Література:

1. Указ Президента України "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" // www.rada.gov.ua
2. Авер'янов В.Б. До питання про поняття так званих "управлінських послуг" // Право України. - 2002. - № 6. - С. 125 - 127.
3. Александров В.Т., Гусев В.О. Послуги системи державного управління // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць. - Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2003. - № 3. - С. 208 - 213.
4. Гаращук В. Управлінські послуги - новий інститут чи нова помилка? // Вісн. Академії правових наук України. - 2001. - № 3. - С. 110-111.
5. Долечек В. Управлінські послуги як новий вид державних послуг // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (29 травня 2003 р., Київ). Т. 1. - К.: Вид-во НАДУ, 2003. - С. 259-260.
6. Коліушко І., Тимащук В. Управлінські послуги - живий інститут адміністративного права // Право України. - 2001. - № 5. - С. 30 - 34.

УДК 351/354

Н.М. МЕЛЬТЮХОВА

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто взаємозалежність розвитку науки і практичної діяльності з державного управління. Обґрунтовано підходи до вирішення найбільш актуальних проблем цієї галузі.

Європейський вибір України передбачає "практичну реалізацію завдань довгострокової стратегії, яка має забезпечити міцне підґрунтя України як високорозвиненої, соціальної за своєю сутністю, демократичної, правової держави, її інтегрування у світовий економічний процес як країни з конкурентоспроможною економікою, здатною вирішувати найскладніші завдання свого розвитку" [1]. Досягнення цієї мети значною мірою визначається якістю державного управління, спрямованістю державно-управлінського механізму на вивчення та врахування тенденцій і закономірностей, що притаманні розвитку суспільства на тому чи іншому відрізку часу, своєчасне виявлення та розв'язання протиріч, передбачення основних проблем та наслідків подій сьогодення, взаємоузгодженість інтересів різних соціальних угруповань, політичних сил, регіонів країни, рівнів ієрархії в структурі державного управління.

Науково-методологічною основою розвитку державного управління є загальна

теорія управління з урахуванням особливостей об'єкта і суб'єкта управління та взаємовідносин, що існують між ними. Багато теоретичних ідей і практичних рекомендацій, що можуть бути використані в державному управлінні, напрацьовано в загальній теорії управління. У практиці діяльності високорозвинених європейських країн широко застосовувано системний і ситуаційний підходи, стратегічне планування та управління; все більшого розповсюдження набуває маркетинговий підхід, коли визначальними в організації діяльності державно-управлінських установ і побудові їхніх структурно-функціональних основ стають інтереси і потреби споживачів їхніх послуг - окремих громадян, підприємств, політичних та громадських організацій.

Останніми роками набрав значних темпів розвиток теоретичних основ саме державного управління в Україні та в усіх країнах СНД. Фундаментальні праці загальновідомих фахівців - Г.В. Атаманчука, В.Б. Авер'янова, В.А. Козбаненка, Н.Р. Нижник, Г.С. Одинцової та ін. ретельно розглядають питання трансформації державно-управлінських відносин, удосконалення структурно-функціональних основ побудови системи державного управління, форм і методів управління суспільством узагалі та його окремими галузями і сферами життєдіяльності населення. Але майже відсутні роботи вітчизняних авторів, у яких розглядалося б питання адаптації напрацьовань світової управлінської думки до умов сьогодення України, теоретичні дослідження українських авторів дуже рідко закінчуються розробкою методичних рекомендацій щодо практичного вирішення тієї чи іншої проблеми державного управління.

У зв'язку з вищезазначеним метою цієї роботи є обґрунтування з позиції потреб практики основних напрямків подальшого розвитку досліджень з державного управління.

Розвиток теорії та практики управління завжди здійснюється паралельно: наука визначає тенденції, закономірності, розробляє нові підходи до вирішення проблем що існують, практика забезпечує їхні перевірку та відбір. У той же час конкретна реальність формує нові проблеми, вирішення яких потребує розвитку теорії.

Узагальнення публікацій останніх років з державного управління свідчить про недостатню увагу з боку науковців саме до практичної діяльності системи державного управління, до вивчення горизонтальних і вертикальних відносин у системі та окремих установах, аналізу виконання системою основних і конкретних функцій, організації зворотного зв'язку. Це зумовлює відсутність аналізу тенденцій розвитку системи державного управління, що призводить до великого розриву між теорією і практикою.

Важливою умовою розвитку теорії та практики державного управління є вмiле застосування системного підходу. У будь-якій соціальній системі ("державна", "регіон", "галузь", "установа") можна виокремити суб'єкт і об'єкт управління. Завдання суб'єкта - забезпечити цілісність і гнучкість системи у будь-яких умовах зовнішнього середовища та за різних станів внутрішнього середовища.

Управління в соціальній системі необхідно здійснювати не лише тоді, коли стан системи відхиляється від нормативного (це може бути правильно в разі управління процесами в якихось технічних системах, наприклад, робота атомного

реактора, чи звичайного верстата), а постійно, тому що необхідно забезпечити її розвиток, а його мету, напрямки, швидкість просування, ресурсне забезпечення необхідно спланувати, організувати та проконтролювати. Саме це і є завданнями суб'єкта управління.

Якщо застосовувати системний підхід до наукових досліджень, то це передбачає вивчення властивостей тієї чи іншої системи, елементів, з яких вона побудована, взаємозв'язків між ними, тенденцій і закономірностей їхнього функціонування, взаємовпливу та розвитку.

Системний підхід у практиці - це підготовка та реалізація управлінських рішень, які спрямовано на функціонування та розвиток саме системи, а не окремої галузі чи структурного підрозділу. Це забезпечується шляхом раціонального розподілу праці між органами управління, структурними підрозділами чи окремими працівниками; координуванням їхньої діяльності, контролю та стимулюванню. Особливістю державного управління є те, що більшість цих дій регламентується нормативно-правовими актами - законами, положеннями, регламентами, інструкціями тощо. Це складова організаційно-правових методів впливу суб'єкта управління на об'єкт, які стають ефективними лише за умови комплексного їх застосування поряд з економічними (бюджетне фінансування) та соціально-психологічними (виховання патріотизму, взаємоповаги, розвиток і розповсюдження етичних норм поведінки). Нормативно-правові документи є дійсними певний відрізок часу і можуть стати гальмом розвитку системи. Тому одним із завдань суб'єкта управління є відстеження таких ситуацій і своєчасна корекція законів, інструкцій, положень. Те саме стосується і структури управління, і переліку функцій, і економічних та соціально-психологічних методів.

Значно більшої уваги з боку науковців потребує сьогодні дослідження діяльності районних державних адміністрацій у зв'язку з тим, що установи саме цього рівня безпосередньо надають громадянам державно-управлінські послуги та можуть забезпечити якісний зворотний зв'язок у системі державного управління. Відсутність таких досліджень є однією з причин повільного просування Адміністративної реформи, тому що бракує науково обґрунтованих напрямків її поглиблення і технологій вирішення конкретних завдань.

В Україні сьогодні, на жаль, має місце дуже серйозне відставання розвитку практики державного управління. Формально в установах, наприклад, використовуються елементи стратегічного планування, Верховною Радою прийнято Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України". Практика свідчить про дуже поверхове розуміння сутності цього управлінського механізму - стратегічного планування: понад 60 комплексних програм налічується сьогодні в кожній із районних державних адміністрацій за чисельності працівників 20 - 30 осіб [2, с. 6]. Ці програми розробляються за рекомендацією центральних органів виконавчої влади та обласних державних адміністрацій, часто не узгоджені між собою, не підкріплені фінансовими та іншими ресурсами. У зв'язку з такою їхньою кількістю вони стають слабо керованими, або зовсім некерованими. Такий підхід до стратегічного планування фактично дискредитує саму ідею, не тільки не

створюючи умов для використання переваг стратегічного планування та управління, а, навпаки, переконуючи управлінців-практиків у хибності цього методу роботи. І це в той час, коли сотні державних установ і підприємств інших країн успішно використовують цей інструмент у своїй діяльності й завдяки йому досягають значних успіхів. На нашу думку, така програма в районі повинна бути одна, комплексна, яка охоплює всі аспекти життя населення, вона повинна містити реальні заходи, підкріплені всіма ресурсами і виконання яких жорстко контролюється з боку органів державної влади та місцевого самоврядування.

Як свідчить аналіз практики діяльності установ державного управління, зміни структурно-функціональних основ їхньої побудови часто відбуваються відповідно до розпоряджень центральних органів виконавчої влади без належного вивчення особливостей районів, цілей та потреб їхнього розвитку. Потребують удосконалення нормативно-правові документи, що регламентують діяльність державних службовців: посадові інструкції часто містять дуже багато обов'язків (20 - 30 пунктів), виконання яких не забезпечено відповідними правами. Не можна вважати за достатній рівень роботи з управління персоналом.

Усі ці факти свідчать про низький рівень управлінської культури в органах влади, про те, що першочерговими завданнями для науковців України, які працюють у галузі державного управління, є проведення науково-прикладних досліджень, результатом яких були б рекомендації з вирішення конкретних завдань, широке пропагування в органах влади досягнень теорії та практики менеджменту й державного управління в країнах світу та в нашій державі. Доцільним є створення в центральних органах виконавчої влади та в обласній державній адміністрації відділів з удосконалення системи управління, метою діяльності яких повинна бути раціоналізація структур, процедур і методів управління; працювати в таких відділах повинні професіонали-менеджери, фахівці у сфері стратегічного менеджменту. Підвищення загального рівня управлінської культури є першоосновою якісних перетворень у державному управлінні, що забезпечить позитивні зміни в кожному районі та в цілому в державі.

Усі функції державного управління (основні, головні та допоміжні) виконують конкретні люди - державні службовці. Від їхнього ставлення до своєї роботи, професіоналізму, особливих якостей часто значною мірою залежать результати роботи установи. Кадри є головним, активним елементом системи управління. Тому дуже важливим є дослідження закономірностей розвитку трудового потенціалу органів державного управління та розробка конкретних рекомендацій щодо його покращання та ефективного використання.

Місцеві державні адміністрації працюють у постійному безпосередньому контакті з органами місцевого самоврядування. Наявність у регіонах цих двох суб'єктів управління є джерелом багатьох теоретичних і практичних проблем, наприклад:

- невизначення оптимального співвідношення деконцентрації та децентралізації влади;
- вплив різних владних структур на розвиток демократії;
- забезпечення взаємозв'язку та взаємозумовленості особистісних, регіональних

та загальнодержавних інтересів тощо.

Їхнє вирішення потребує системного і ситуаційного підходів, дослідження теоретичних основ та ретельного вивчення багатьох обставин, що мають місце в конкретних областях та районах.

Усе вищезазначене дозволяє дійти висновку про те, що розвиток практики державного управління значною мірою зумовлюється досягненнями теорії, тому перед науковцями з цього напрямку стоять сьогодні складні й масштабні завдання, вирішення яких буде підґрунтям якісних позитивних змін в Україні.

Література:

1. Європейський вибір: Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 - 2011 роки: Послання Президента України до Верховної Ради України // Уряд. кур'єр. - 2002. - № 100 (4 черв.).
2. Слєпцов В. А. Управлінські чинники соціально-економічного розвитку району / За ред. д-ра екон. наук, проф. О.Ю. Амосова. - Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2003. - 48 с.

УДК 332.144

Н.С. МИРОНОВА

ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ МОДЕЛЕЙ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

Розглянуто формалізацію діяльності територіальних органів влади через застосування різних моделей.

Здійснення ефективного управління на місцевому рівні можливе тільки за умов взаємодії та взаємоузгодженості діяльності органів влади, що для цього мають відповідну компетенцію. Від плідної роботи кожного суб'єкта влади залежить вирішення життєво важливих проблем окремої території та об'єктів управління, що знаходяться в зоні їхньої підлеглості. Неузгодженість, протилежність дій окремих органів може призвести до зменшення результативності діяльності певних суб'єктів господарювання, навіть втрат у межах відповідної території. Дослідження проблем урегулювання відносин між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування є на сьогодні одним з найважливіших спрямувань у сфері опрацювання теоретико-методологічних підходів, а також практичної реалізації вже напрацьованих рішень.

Питання відносин територіальних інститутів публічної влади розглядаються вченими різних країн, оскільки в кожній із них виникають питання щодо оптимізації співвідношення між загальнодержавними потребами, провідниками яких є органи

виконавчої влади, та місцевими самоврядними структурами, що уособлюють сподівання окремих територіальних громад. Саме за таких умов можливе демократичне, децентралізоване управління територіями. Проблемами створення ефективних моделей взаємодії територіальних органів влади, займаються Б. Авер'янов, В. Кампо, А. Крусян, Є. Кубко, Н. Нижник, М. Орзих, О. Сушинський, В. Цветков та інші науковці. Разом з тим більшість учених розглядають зазначену проблему з позицій більш чіткої законодавчої визначеності функцій та повноважень органів місцевого самоврядування та виконавчої влади, враховуючи єдність мети цих органів територіальної влади. Менш розробленим залишається питання з'ясування класу проблем, що виникають у діяльності кожного з органів публічної влади на територіальному рівні, та застосування адекватних технологій формування моделей їхньої діяльності.

Метою даної статті є оприлюднення результатів дослідження з опрацювання різних підходів до розробки моделей ефективної діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Гіпотеза, яку покладено в основу дослідження, базується на судженні про те, що місцеві владні органи, діяльність яких спрямована на забезпечення потреб однієї й тієї ж місцевої громади, мають різну природу публічної влади. Тому концентрація уваги щодо забезпечення їхньої результативної діяльності повинна відбуватися не тільки в напрямку поліпшення взаємної узгодженості їхньої діяльності, але і стосовно побудови доцільних моделей функціонування кожного з таких органів. Слід погодитися з висновком, зробленим А. Крусян, що сучасні наукові дослідження зсуваються у площину розгляду та розвитку відомих світовому співтовариству моделей місцевого управління (самоуправління), для того щоб створити власну модель з урахуванням політико-правових, економічних, соціальних, історико-національних особливостей України [4]. Інколи спроби пристосувати запозичений досвід на власні терени є невинуватими, що призводить до їхнього негативного сприйняття в суспільстві. Кожна пропозиція, що стосується певних перетворень діяльності територіальних органів влади, повинна мати теоретичне осмислення та логічну функціональну модель.

На першому етапі моделювання слід з'ясувати, які саме проблеми найбільш характерні для діяльності кожного з органів. Проблеми, що виникають у будь-якій системі управління, можна поділити (умовно) на жорсткі та м'які. Жорсткі проблеми піддаються кількісному аналізу та мають єдине рішення. М'які проблеми, навпаки, описуються якісно та не мають єдиного рішення. Вирішення завдань, що стоять перед державним управлінням, є дуже складною та не завжди очевидною проблемою. Вона зачіпає інтереси багатьох груп та окремих громадян, їхнє становище в ієрархії, розподіл владних ресурсів, супроводжується високим ступенем невизначеності, потребує відмови від жорстких раціональних підходів, викликає готовність до ітерації, до змін послідовності запланованих кроків, швидкого реагування на людські параметри системи, тобто свідчить про відносну "м'якість" проблем. М'які проблеми частіше за все неструктуровані, для них характерна відсутність конкретизованих рішень та чітко окресленої стабільної мети, а також неочевидність методу вирішення. Жорсткі проблеми структуровані,

чітко визначені та окреслені, мають одне й однозначне рішення; метод їхнього вирішення очевидний, відомий.

Держава для виконання свого головного призначення - управління суспільством розподіляє владу за елементами своєї структури, проводить диференціацію функцій між рівнями управління та окремими органами влади, визначає їхній статус і компетенції, формує вертикальну ієрархію цінностей [5]. Наявність ієрархії цінностей дозволяє створити альтернативи рішень та дій, що мають найбільші переваги перед рештою, та уточнити характеристику оптимального рішення для кожного органу влади. Державне управління як система являє собою структуру розподілених повноважень, тож, у прийнятті державних рішень велику роль відіграють статуси влади та повноважень [1]. Якщо перший з них характеризує внутрішній зміст владних відносин, то другий відповідає зовнішньому прояву владних повноважень, пов'язаному з актом управління.

Завдяки такому поглядові на другому етапі формування моделей діяльності територіальних органів влади слід виділити низку уявлень, загальних для всіх процесів управління, та певним чином формалізувати їх. Для цього необхідно розглянути різні комбінації альтернатив, інформацій, мотивів, набір потенційних ситуацій і способів їхнього розв'язання, провести підрахунок ефективності кожного варіанта. Однак формалізоване моделювання не завжди можливе у зв'язку з існуванням суттєвих невизначеностей, як відсутність точного переліку законів, що впливають на систему, та керованості її елементів, що щільно пов'язує поведінку останніх з характером управлінського впливу "згори".

Третій етап моделювання повинен забезпечити збалансоване сполучення формальних та неформальних методів при залученні якомога більшої кількості факторів. Об'єднання в системній моделі юридичних і формально-аналітичних уявлень дозволить забезпечити як правову, так і організаційну обґрунтованість діяльності владних органів, унаслідок чого підвищиться їхня оперативність, гнучкість та ефективність. Структурування проблеми дозволяє полегшити процес формалізації, але такий підхід утруднює інтерпретацію досягнутих результатів. Саме це зумовлює необхідність поєднання переваг, що мають м'які та жорсткі технології вирішення проблем для зменшення невизначеності, притаманної м'яким проблемам, та створення умов для саморозвитку системи, формування моделей діяльності територіальних органів влади.

До найбільш відомих методів вирішення жорстких проблем належать системний інжиніринг (системотехніка), системний аналіз, дослідження операцій [3]. Системотехніка - наука проектування складної системи, що гарантує скоординовану роботу всіх її компонентів, вона передбачає такі основні фази: аналіз середовища; розроблення системи; імітація поведінки системи; функціонування. На кожній із фаз відбувається ітерація, тобто повернення назад та коригування дій попередньої фази. Системний аналіз покликаний сприяти опрацюванню найефективніших методів планування і прийняття рішень в усіх сферах державної діяльності. При цьому на перший план висувається завдання отримання, вимірювання та врахування всієї інформації в повному обсязі, яка фіксувала б не лише стан об'єктів управління, а, головним чином, - тенденції

їхніх змін та шляхи розвитку. Цей метод передбачає сім послідовних кроків: формування проблеми; визначення, опрацювання та перевірка альтернативних рішень; побудова та застосування моделей для запобігання небажаним наслідкам застосування конкретних рішень; порівняння та ранжирування альтернативних рішень; оцінний аналіз; прийняття рішення та його здійснення; оцінка результатів. У центрі методології системного аналізу знаходиться кількісне порівняння альтернатив для вибору рішень, які потребують реалізації. Дослідження операцій - розробка політики керівника на основі наукових методів. Виділяють такі фази дослідження операцій: формування проблеми; конструювання математичної моделі для вивчення системи; одержання рішення за допомогою моделі; перевірка моделі та отримання рішення; встановлення контролю за рішенням; застосування моделі. Зазначений вище метод здебільшого виконує допоміжну роль у забезпеченні моделювання у сфері розподілу ресурсів, інвентаризації, заміни обладнання, організації черг, упорядкуванні, координації, конкуренції. Усі перелічені методи базуються на жорсткому регламентуванні, визначеності параметрів, зумовленості діяльності нижчих рівнів органів влади рішеннями вищестоящих владних структур. Наведена характеристика проблем і методів вказує, що саме такі підходи повинні бути закладені в моделі діяльності виконавчих органів влади на територіальному рівні, оскільки цим органам притаманна жорстка субординація, задана "згори" визначеність ресурсів, зумовленість законодавчими актами, мета діяльності відповідного органу [2].

Водночас у межах розглянутих вище методів не приділяється уваги такому важливому моменту організації процесу управління, як самостійне формування цілей та їхнє узгодження між собою. М'який системний підхід надає істотно більше можливостей для проектування стратегічних змін та управління ними в умовах невизначеності внутрішнього та зовнішнього середовища.

Найбільш відомими методами вирішення "м'яких" проблем є такі: методологія системного розвитку соціальних систем; методологія м'якого системного підходу; системна стратегія втручання. Якщо з точки зору жорстких систем вирішити проблему означає побудувати декілька точних та дієвих моделей системи, а як критерій правильності моделей визначається те, чи "працюють" побудовані на ній рішення - орієнтація на особу, що приймає рішення (ОПР), то за методологією системного розвитку соціальних систем вважається, що ОПР має обмежений світогляд, тому система управління потребує орієнтації на клієнтів. До останніх відноситься досить широке коло осіб, кожна з яких зацікавлена в системі, оскільки її власні цілі можуть бути досягнуті лише при сприянні системи. Методологія системного розвитку знайшла свій розвиток у проведенні стратегічних досліджень, вона може розглядатися, як складена з чотирьох основних стадій формування груп: добір учасників обговорення, що зацікавлені у вирішенні проблеми; виявлення допущень; діалектичні дебати, коли зацікавлені групи збираються разом, з'ясовують розбіжності у варіантах рішень; синтез - досягнення компромісу за результатами дискусії, що дозволяє виробити рішення зовсім іншого якісного рівня. Застосування такої методики моделювання діяльності органів влади можливе лише за умов вільного від тиску "згори" визначення власної мети системи,

коли особа, що приймає рішення, тільки ініціює обговорення, висловлюючи свої побажання, а власне результат може суттєво відрізнятись від попередніх пропозицій. Це можливо в разі лише безумовної самоврядності владних органів, які діють в умовах законодавчого простору, але не мають тенет жорсткої регламентації. Метою створення (перетворення) таких організаційних систем є допомога в обслуговуванні клієнтів держави.

Методологія розуміння м'якого системного підходу базується на таких твердженнях: ціле має властивості, що не можуть бути наслідком однієї з його частин; системно міркувати - це протиставляти реальному світу "системні моделі" з метою отримати більше знань про реальний світ; у системному мисленні існує два конкурентних підходи: "жорсткий", який розглядає дійсність як систему; "м'який" - розглядає безпосередньо процес пізнання як систему; системний процес пізнання базується на використанні системних моделей, де жорсткий системний підхід є лише окремим частинним випадком, умовою якого є наявність певних домовленостей відносно системи, яка досліджується; для позначення абстрактного цілого слід застосовувати термін "олон", не надаючи йому інструментального значення; в якості головного "олона" використовується "система людської діяльності", тобто взаємопов'язана сукупність дій, що утворює цілісність, активність якої спрямована на досягнення мети; на практиці "система людської діяльності" дозволяє створити більш ніж один "олон", тобто декілька моделей діяльності, які з різних точок зору відповідні реальності [3]. Розглянутий підхід може бути реалізований лише за максимальної участі різних світоглядів, тому його застосування можливо в органах, спроможних самостійно визначати мету діяльності системи [6]. Вирішення проблеми в соціальних системах - безперервний процес організаційного розвитку (навчання). Ті, хто бере участь у "м'яких системах", вчать розуміти зміну можливостей.

Системна стратегія втручання являє собою послідовний системний погляд на організацію як систему, її оточення - як систему більш високого рівня, в якій організація є підсистемою, та на процес стратегічних змін як систему взаємоузгоджених дій для проведення змін. Загальна ідеологія полягає в перетворенні "м'яких" проблем на "жорсткі" шляхом введення обмежень, які дозволяють отримати замість "невизначених" проблем "визначені", що передбачають наявність трьох фаз: діагностика-формування точки зору, проєктування-вивчення методів проведення змін, здійснення - прийняття рішення для проведення змін.

Звідси ж впливають основні конструктивні й методологічні аргументи на користь спеціальної побудови моделі формування діяльності територіальних органів влади можливих у кожній конкретній ситуації. Структура моделі мусить відображати характерні риси ситуаційного середовища, в якому проходить процес діяльності владних органів, і концептуального середовища - настанов, які формують цілі та критерії оцінки альтернатив, що відповідає зовнішньому і внутрішньому середовищам для системи прийняття рішень. Але саме ці параметри в галузі державного управління особливо складні й різноманітні.

Таким чином, наведене дослідження свідчить про необхідність застосування

різних моделей для формування діяльності територіальних органів влади. Якщо для органів виконавчої влади допущені та можливі жорсткі моделі, то органи самоврядування, безперечно, потребують м'яких підходів. Однак, враховуючи спільність об'єкта управління, необхідно співпрацю у вирішенні проблем територіального розвитку базувати на методології системної стратегії втручання. Подальший науковий пошук передбачається здійснювати в напрямку розроблення пропозицій щодо практичного впровадження зазначених моделей у діяльність територіальних органів влади.

Література:

1. Державне управління в Україні: централізація та децентралізація / За ред. Н. Р. Нижник.- К.: Вид-во УАДУ, 1998. - 488 с.
2. Державне управління: Теорія і практика / За ред. В.Б. Авер'янова.- К.: Юрінком Інтер, 1998.- 432 с.
3. *Зуб А. Т., Локтионов М. В.* Системный стратегический менеджмент: теория и практика. - М.: Генезис, 2001. - 420 с.
4. *Крусян А. Р.* Взаємодія місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні: Навч. посіб. - Одеса: Юрид. літ., 2001. - 164 с.
5. *Матвієнко В. Я.* Прогностика. - К.: Українські пропілеї, 2000. - 484 с.
6. *Цветков В. В.* Державне управління: основні фактори ефективності: (політико-правовий аспект). - Х.: Прапор, 1996. - 164 с.

УДК 06.046.13

Г. С. ОДИНЦОВА

КОМПЛЕКСНА ОЦІНКА ДІЯЛЬНОСТІ РАЙОННИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

Розглянуто основні науково-методичні положення щодо діяльності місцевих органів виконавчої влади районного рівня, визначено склад її зовнішніх і внутрішніх характеристик.

Реалізація заходів, спрямованих на досягнення якісних змін на всіх рівнях державного управління, зумовлює об'єктивну необхідність побудови та впровадження дієвих систем оцінки діяльності органів виконавчої влади, у тому числі районних державних адміністрацій (РДА). Відстеження послідовного підвищення ефективності виконання суб'єктами державного управління повноважень, що віднесені до їхньої компетенції, може набути достовірності лише за умов розв'язання проблеми щодо забезпечення комплексності такої оцінки.

Узагальнення публікацій науковців та фахівців щодо підвищення ефективності

роботи публічних організацій України, а також безпосередньо оцінки діяльності місцевих органів влади свідчить, що останніми роками на розв'язанні цієї проблеми зосереджується все більша увага [2 - 4]. Цьому також сприяють процеси подальшого розвитку теоретичних положень та нагромадження практичного досвіду в сфері здійснення аудиту адміністративної діяльності, що на сучасному етапі переорієнтується від одного конкретного виду роботи або окремого органу державного управління до системних досліджень [1]. Але й на цей час залишаються дискусійними питання відносно розмежування загального та особливого в оцінюванні суб'єктів державного управління різного рівня, складу зовнішніх і внутрішніх характеристик оцінки їхньої діяльності.

Метою цієї публікації є визначення передумов і принципів засад формування комплексного підходу до оцінки діяльності органів виконавчої влади на районному рівні.

Передумови вирішення цього завдання на сучасному етапі полягають у можливостях як адаптації результатів теоретичних і науково-прикладних досліджень до особливостей оцінки діяльності РДА, так і використання набутого досвіду періодичного проведення перевірок відповідними працівниками обласних державних адміністрацій з метою виявлення недоліків за певними напрямками діяльності та надання управлінських консультативних послуг з їхнього усунення. Це дозволяє обрати найбільш прийнятні методичні підходи до оцінки діяльності, визначити її кількісні показники та якісні характеристики. Сприятливими умовами для порівняльної оцінки діяльності РДА слід вважати і наявність досить значної кількості таких суб'єктів управління з аналогічними повноваженнями і завданнями в межах кожної області, а також зацікавленості керівництва органів виконавчої влади більш високого ієрархічного рівня в отриманні такої інформації для прийняття обґрунтованих рішень стосовно подальшого здійснення державно-управлінських трансформаційних процесів.

Така постановка питання повною мірою відповідає важливому напрямку реформування діяльності обласних державних адміністрацій, який полягає в підвищенні ефективності контрольно-консультативних функцій за додержанням Конституції, законів України, а також законністю правових актів, що видаються та реалізуються районними державними адміністраціями, перед якими одночасно постає завдання посилення концентрації уваги на виконавчо-розпорядчих функціях. Тому перевірки поточної діяльності органів виконавчої влади районного рівня з боку працівників обласних державних адміністрацій стали більш систематичними і комплексними. Це дозволяє не лише отримувати об'єктивну та достовірну інформацію про відповідність поточної діяльності районних державних адміністрацій до сучасних вимог, але й здійснювати порівняльний аналіз і оцінку, своєчасно вживати заходи з усунення виявлених порушень і запобігання їм.

Серед повноважень, які віднесено до компетенції місцевих державних адміністрацій, значне місце посідає забезпечення соціально-економічного розвитку відповідних територій, тобто переводу керованих об'єктів у якісно новий стан. Виходячи з цього результативність діяльності суб'єктів управління визначається

через порівняння відносних показників, які характеризують позитивні чи негативні зміни економічного становища району та розвитку соціальної сфери. Але слід враховувати, що це лише опосередковано відбиває вплив суб'єктів управління на керовані об'єкти, які є складними системами, здатними до самоорганізації та саморозвитку. На етапі переорієнтації стилю діяльності органів виконавчої влади на надання державно-управлінських послуг населенню все більшою мірою зростає значущість оцінки роботи працівників районних державних адміністрацій з позицій задоволення потреб громадян, які мешкають на відповідній території. Поруч з цим оцінка діяльності суб'єктів державного управління має включати й показники економічності, що характеризують витрати, пов'язані з їхнім утриманням. Для досягнення об'єктивності такої оцінки обов'язково слід брати до уваги складність керованих об'єктів.

Вищезгадані напрями оцінки діяльності районних державних адміністрацій мають органічно доповнюватись характеристиками, що визначаються безпосередньо працівниками цих органів влади. По-перше, до їхнього складу доцільно віднести такі, що можуть бути отримані у процесі оцінки найвищим керівництвом районних державних адміністрацій (головою та його заступниками) колективної діяльності всіх внутрішніх структурних підрозділів. При цьому слід виходити з того, що зміст управлінської діяльності управлінь (відділів) зумовлюється специфікою керованих об'єктів різної галузевої приналежності або певної сфери забезпечення життєдіяльності населення адміністративно-територіальних одиниць. Визначення дієвості впливу таких підрозділів на якісні зміни соціально-економічного становища в районі має безпосередній зв'язок із загальною оцінкою результативності діяльності місцевих державних адміністрацій. Підрозділи апарату органів влади мають оцінюватись з позиції виконання організаційно-обслуговуючої діяльності. По-друге, необхідно поширити використання зворотного зв'язку на підставі оцінювання персоналом РДА рівня організації процесу діяльності та його ресурсного забезпечення. По-третє, в сучасних умовах зростає значення більш повного використання кадрового потенціалу, що зумовлює посилення уваги до здійснення систематичної та об'єктивної оцінки результатів роботи державних службовців - тих, що обіймають керівні посади, і тих, що працюють спеціалістами в органах виконавчої влади.

Формування комплексного підходу до оцінки діяльності районних державних адміністрацій має базуватись на таких засадах: відповідність до повноважень, віднесених до компетенції місцевих державних адміністрацій районного рівня; спрямованість на якісне оновлення системи державного управління; орієнтація на підвищення ефективності соціально-економічного розвитку відповідного району; багатоаспектність оцінювання (охоплення процесу діяльності, результативності, економічності); органічне поєднання зовнішньої та внутрішньої оцінки діяльності; відповідність методів оцінки, критеріїв і показників до змістовних характеристик процесу діяльності та її результатів; систематичність здійснення згідно з встановленими термінами; достовірність

інформаційного забезпечення; відкритість (прозорість) узагальнених результатів оцінки.

До елементів комплексної системи оцінки діяльності органів виконавчої влади районного рівня доцільно включити зовнішню та внутрішню складові.

1. Зовнішні елементи:

- порівняльна характеристика процесів поточної діяльності РДА;
- зіставлення результативності впливу на керовані об'єкти за показниками динаміки соціально-економічного розвитку районів (здійснюється працівниками обласних державних адміністрацій);
- економічність;
- оцінка діяльності РДА населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

2. Внутрішні елементи:

- оцінка керівництвом РДА групової (колективної) діяльності її структурних підрозділів;
- характеристика персоналом рівня організації процесу діяльності управлінь, відділів і в цілому в РДА;
- оцінка індивідуальної роботи кожного державного службовця (керівного складу та спеціалістів).

Переваги застосування комплексного підходу до оцінки діяльності РДА полягають у тому, що він дозволяє сконцентрувати увагу на головних напрямках більш повного використання наявного управлінського потенціалу та його поступового нарощування, запозичити позитивний досвід організації процесу діяльності та впровадження нових форм і методів впливу на об'єкти державного управління, спрямувати зусилля на досягнення більш високого рівня задоволеності населення наданими державно-управлінськими послугами з додержанням при цьому принципу соціальної справедливості.

Подальші дослідження з вирішення питань розглянутої проблеми доцільно спрямувати на підвищення наукової обґрунтованості критеріїв і вибору системи показників за кожною з вищезгаданих складових, а також розроблення опитувальних листів для проведення спеціальних обстежень у процесі оцінювання діяльності районних державних адміністрацій.

Література:

1. Аудит адміністративної діяльності : Теорія та практика / Пер. з англ. В. Шульга. - К.: Основи, 2000. - 190 с.
2. Дзюндзюк В.Б. Ефективність діяльності публічних організацій: [Моногр.]. - Х.: Вид-во ХарРІ УАДУ "Магістр", 2003. - 236 с.
3. Встановлення критеріїв оцінювання, оцінювання і стратегічний менеджмент у державному секторі. - Львів: Вид-во ЛРІДУ УАДУ, 2000. - 136 с.
4. Збірник досліджень з ефективності роботи державних організацій України / Шведське нац. бюро аудиту; Шведський ін-т держ. упр.; Кол. авт. - К., 2001. - 156 с.

УДК 324: 352.075.1

В.В. СИЧОВА

ВПЛИВ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ УНР НА ОРГАНИ ВЛАДИ

Проаналізовано партійний спектр політичних партій Української народної республіки 1917 - 1918 рр., а також роль та вплив політичних партій УНР на функціонування центральних органів влади - Української Центральної Ради, Генерального секретаріату (уряду УНР), місцевих органів влади.

В умовах проведення політичної реформи в Україні зростає роль партій і парламенту в політичному житті українського суспільства, а звідси посилюється їхній вплив на формування й функціонування уряду. У зв'язку з цим певною мірою є цікавим історичний досвід становлення державно-управлінської суб'єктності політичних партій доби УНР.

Між тим на перший план дослідники висувають питання ролі партій у державотворчих процесах. Саме такі підвалини для вивчення партій за часів УНР заклали у 1920-х рр. учасники тих подій, члени Української соціал-демократичної партії (УСДРП) В. Винниченко, Української партії соціалістів-революціонерів (УПСР) П. Христюк, Української партії соціалістів-федералістів (УПСФ) Д. Дорошенко та ін. [1; 3]. Концептуальні засади та підходи до вивчення українських партій на початку ХХ ст. було сформовано в другій половині 1920-х рр., в умовах затвердження монополії на владу з боку ВКП(б) [7]. Через тоталітарний і авторитарний режим, ідеологічний пресинг у 1930 - 1980-х рр., радянські історики змушені були висвітлювати історію українських партій упереджено, навішуючи на УСДРП та УПСР ярлики дрібнобуржуазних, буржуазно-націоналістичних партій, а на Українську Центральну Раду (УЦР) - буржуазно-куркульської націоналістичної організації [12, с. 127, 128, 135]. Емігрантські історики об'єктивно показали роль керівних партій УНР у державотворчих процесах [13].

В умовах незалежності України на підставі введених до обігу нових документів [1 - 4] українські та російські дослідники ліквідують деформації в підходах та оцінках діяльності українських партій на початку ХХ ст. [5; 6; 8; 11; 14; 17], приділяють увагу партійному складу центральних та місцевих органів влади УНР [4, с. 13 - 20; 10, с. 314 - 329; 15], аналізу моделей державної влади в розробках українських партій 1917 - 1920 рр. та їхній реалізації [9; 16, с. 11 - 14]. Проте й досі аналіз впливу партій на функціонування органів влади має другорядний характер, що зумовлює наукову актуальність теми даного дослідження.

Мета даної статті - проаналізувати становлення державно-управлінської суб'єктності політичних партій доби УНР.

На 7 (20) листопада 1917 р., коли III Універсалом була проголошена

Українська народна республіка, вже було майже сформовано центральні та місцеві органи державної влади. Українська Центральна Рада стала номінально українським парламентом, бо створювалася не через загальнонародні вибори, а через представництво партій та громадських і національних організацій. Починаючи з червня, діяв Генеральний Секретаріат - орган виконавчої влади [15, с. 50]. III Універсал поставив питання упорядкування судочинства. Тож, з моменту утворення УНР функції центральних органів державної влади було чітко розмежовано за принципом поділу трьох гілок влади.

Робота УЦР (Великої Ради) провадилася через її загальні збори та Комітет Ради (Малу Раду). УЦР була досить громіздкою за складом - понад 200 представників від різних партій та громадських організацій, рад селянських, військових, робітничих депутатів, національних меншостей. Політична неструктурованість послаблювала ефективність її роботи. Пленум УЦР збирався раз на декілька місяців [2, с. 30; 11, с. 90]. Фактичне значення мав Комітет Ради - так звана Мала Рада, склад якої не перевищував 100 депутатів: 20 - у квітні 1917 р., 82 - у січні 1918 р. Вона працювала регулярно й складалася на основі пропорцій між фракціями Великої Ради, насамперед, з представників українських партій [4, с. 18; 11, с. 85, 97; 15, с. 48, 49].

На функціонування Малої Ради, як і УЦР, найбільший вплив здійснювали три значні фракції - УПСР, УСДРП, УПСФ. На наш погляд, "лібералізм" останньої був досить радикальним, тому всі три фракції в політичному спектрі можна віднести до лівоцентристів. Українські есери були найсильнішою партією в Раді; до них під кінець приєднався М.С. Грушевський. За кількісним складом у есдеків та есерів склався паритет до січня 1918 р., але перші вигравали за рахунок персонального складу. УПСФ репрезентували найбільш поміркований та культурний елемент української громадськості [2, с. 31; 14, с. 643].

Робота Малої Ради була досить продуктивною: нею була прийнята більшість найвідповідальніших політичних рішень: III і IV Універсали, Конституція УНР, закони про грошову одиницю, громадянство, адміністративно-територіальний устрій УНР, ратифікація Брестського мирного договору. Здається, що цим Мала Рада зобов'язана УПСР та УПСФ.

На відміну від законодавчого, виконавчий орган влади формувався за діловим принципом, незалежно від відсотків і національних рахунків. Але загалом це були партійні діячі, серед яких домінували есдеки. На чолі уряду УНР стояв В. Винниченко. Від часу заснування до 3 січня 1918 р. відбулося 63 засідання уряду, на яких було розглянуто понад 430 питань політичного, економічного, військового, дипломатичного характеру. У зв'язку з проголошенням України самостійною державою (11 січня 1918 р.) Генеральний Секретаріат IV Універсалом було перейменовано в Раду Народних Міністрів [15, с. 50 - 51].

Уряд не звітував перед УЦР. Це призводило до дестабілізації. У січні 1918 р. спричинилася урядова криза через тертя між есерами та есдеками з приводу соціальних питань, які закінчилися вимогами перших відкликати з уряду останніх. В. Винниченко пішов у відставку. 3 18 січня (початку лютого) 1918 р. уряд на чолі з В. Голубовичем став есерівським, крім двох міністрів-есдеків.

Створити чітку виконавчу вертикаль, опанувати адміністративний апарат партії УЦР і уряду не спромоглися. Ставши не лише легальними, а й правлячими, вони ніби намагалися надолужати те, чого бракувало в попередній період: розвиненої партійної системи і партійної мережі на місцях. Замість того, щоб створювати державні органи влади та органи місцевого самоврядування, вони почали, по суті, партійну розбудову. Україна вкрилася, за словами М. Грушевського, сіткою не загальнонаціональних, а партійних організацій; значну перевагу в міських радах мали загальноросійські меншшовики [11, с. 85; 8, с. 12-13].

З моменту приходу німецьких військ Центральна Рада фактично не мала ніякої сили і влади. Незабаром есери заявили про свою опозицію до правлячого кабінету, наполягали на реконструкції влади, відмові від її "соціалістичності" [14, с. 643]. Центральні й місцеві органи влади потонули у нескінченних заявах та скаргах на безчинства гостей. На території УНР головнокомандуючим німецькими військами впроваджувалися закони воєнного часу, воєнно-польових судів і німецького судочинства [2, с. 32; 11, с. 138].

Таким чином, за доби Української Народної Республіки вплив на функціонування органів влади здійснювали політичні партії, в основному, лівоцентристського спрямування. Проте його оцінка не може бути однозначною. Безперечною заслугою партій було створення центральних органів влади УНР, втілення на практиці одного з принципів демократичної держави - горизонтального розподілу повноважень між трьома гілками влади (законодавчою, виконавчою та судовою).

Між тим українські соціалісти до Лютневої революції 1917 р. знаходилися на правах безвідповідальної опозиції, не мали досвіду державно-управлінської роботи. Ставши правлячими партіями, вони не знали, як втілити в життя соціалістичні гасла їхніх програм. Це посилювало політичну напруженість, призводило до дестабілізації уряду. Через нерозвиненість партійної системи, партійного будівництва органи влади на місцях перетворювалися, по суті, на партійні осередки. Нова правляча політична еліта УНР не впоралася з управлінськими функціями: не змогла налагодити роботу адміністративного апарату, місцевих органів влади.

Література:

1. Винниченко В. К. Відродження нації: Історія української революції (марець 1917 р. - грудень 1919 р.): Ч. 2 / Репринт. відтвор. вид. 1920 р. - К., 1990.
2. Гольденвейзер А. А. Из киевских воспоминаний (1917 -1920 гг.) // Революция на Украине по мемуарам белых / Сост. С. А. Алексеев; Под ред. Н. Н. Попова / Препринт. воспроизвед. изд. 1930 г. - К., 1990. - С. 1 - 63.
3. Дорошенко Д. Мої спомини про недавнє минуле: 1914-1918 // УІЖ. - 1992. - № 6; 7; 12).
4. Українська Центральна Рада: Документи: Матеріали: У 2 т.: Т. 1. 4 березня - 9 грудня 1917 р. - К., 1996. - (Пам'ятки історії України: Джерела новітньої історії: Сер. 5).

5. *Ветров Р.І.* Політичні партії України на початку ХХ ст. (1900 - 1925). - Дніпропетровськ, 1997.
6. *Верстюк В.Ф.* Діячі Української Центральної Ради: Біогр. довід. - К., 1998.
7. *Гермайзе О.* Нариси з історії революційного руху на Україні. - К., 1926. - Т.1.
8. *Голікова О.М.* Меншовики в Україні у роки революції і громадянської війни (1917 - 1920 рр.): Автореф. дис. канд. іст. наук. - Х., 2000.
9. *Єфименко О.Г.* Українські політичні партії та їх роль у розвитку державотворчих процесів в Україні (1917 - 1920 рр.) - Автореф. дис. ...канд. іст. наук. - Х., 1998.
10. История национальных политических партий России: Материалы междунар. конф. - М., 1997.
11. *Копиленко О.Л.* "Сто днів" Центральної Ради. - К., 1992.
12. *Курас И.Ф.* Торжество пролетарского интернационализма и крах мелкобуржуазных партий на Украине. - К., 1978.
13. *Мірчук П.* Трагічна перемога. - Торонто: Ліга визволення України, 1954.
14. Политические партии России. Конец XIX - первая треть XX века: Энцикл. - М., 1996.
15. *Рубльов О.С., Реснит О.П.* Українські визвольні змагання 1917 - 1921. - К., 1999. - Т. 10. - (Сер. "Україна крізь віки").
16. Украинская государственность в XX веке: Историко-полит. анализ. - К., 1996.
17. *Шморгун П.М.* Політичні партії України на початку ХХ ст. // Наукові праці з питань політичної історії. - К., 1992. - (Вип. "Політичні партії на Україні 1905 - 1925").

УДК 351.77: 614.2

*М.І. ХВИСЮК, Б.А. РОГОЖИН,
О.К. ПОПСУЙШАПКА, О.І. СЕРДЮК, А.Ф. КОРОП*

НАУКОВИЙ СУПРОВІД ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Окреслено проблему наукового забезпечення реформування системи охорони здоров'я на регіональному рівні та можливий шлях її вирішення.

Забезпечення пріоритетів сучасної державної політики у сфері охорони здоров'я, на яких наголошується Конституцією України, чинними законодавчими актами, указами Президента України та його посланнями до Верховної Ради України, потребує визначення прогнозів і тенденцій щодо стану здоров'я населення, ефективності розроблених заходів, спрямованих на його поліпшення, використання

суспільних ресурсів, наданих галузі, створення нових механізмів та організаційних форм для їхнього впровадження [1; 2].

Наукове обґрунтування діяльності системи охорони здоров'я провадять 39 науково-дослідних інститутів, центри та наукові підрозділи 18 вищих медичних навчальних закладів, в яких працює 11 тисяч наукових працівників, у тому числі 1714 докторів і 15774 кандидати наук.

Наукові дослідження зосереджено на пріоритетних теоретичних і клінічних напрямках медичної науки, зокрема з охорони материнства і дитинства, кардіології, онкології, хірургії, ортопедії та травматології, урології, неврології та ін. Це дозволило розробити нові та вдосконалити ті, що існують методи профілактики, діагностики та лікування найбільш поширених захворювань, що віддзеркалює "Ресстр галузевих нововведень", упровадження яких належить до стратегічних напрямків у реформуванні системи охорони здоров'я [7].

В Україні створено та функціонують на рівні центральних органів державної виконавчої влади механізми забезпечення інноваційної політики через координацію наукових досліджень в академічному, вузівському та галузевих секторах науки. Проводиться, хоча й обмежене, бюджетне фінансування фундаментальних досліджень у сфері профілактичної та прикладної медицини, пошуку нових засобів і методів лікування (у 2002 р. було виділено 1,3 млн грн) [3; 8].

На виконання наукових розробок залучається додатково кошти підприємств на договірній основі та за держзамовленням, що дозволяє додатково отримувати щорічно протягом останніх трьох років близько 12,5 млн грн, спрямовуваних на підтримку наукової діяльності.

Міністерство охорони здоров'я разом з Академією медичних наук України здійснюють заходи щодо проведення функціональних змін у системі управління, підпорядкування, фінансування галузі. Пріоритетними напрямками цієї діяльності є вдосконалення планування розвитку системи охорони здоров'я з урахуванням соціально-медичної значущості, очікуваних результатів та впливу їх на формування позитивних тенденцій у здоров'ї нації [4; 5].

Прикладом цього є державні, міжгалузеві й галузеві програми з найбільш актуальних проблем охорони здоров'я: "Здоров'я нації", "Діти України", "Туберкульоз", "СНІД", "Люди похилого віку" та ін. [5; 7].

Важливим чинником реалізації державних завдань та програм є робота виконавчих органів обласних державних адміністрацій, у першу чергу управління охорони здоров'я, з координації дій виконавчих органів райдержадміністрацій та органів місцевого самоврядування, громадських організацій [4; 8].

Але на регіональному рівні наукове забезпечення розв'язання проблем розвитку галузі, яке безпосередньо вирішується органами місцевої державної влади та органами місцевого самоврядування, ще не має системного характеру. Про це свідчать різні темпи та тенденції у вирішенні питань реформування структури охорони здоров'я, кадрового, матеріально-технічного забезпечення при порівнянні статистичних даних як на рівні окремих адміністративних областей, так і за окремими районами та населеними пунктах в межах однієї області [6; 7].

Виділяють кілька видів показників ефективності діяльності виконавчих

органів у сфері охорони здоров'я: медичні, соціальні, економічні.

До перших належать обсяги, доступність і якість медичної допомоги населенню. Другі відбивають соціальне задоволення діяльністю медичних закладів. Треті показують ефективність використання ресурсів медичними установами (внутрішня ефективність) та вплив системи охорони здоров'я на суспільне виробництво (зовнішня ефективність) [4; 7; 8].

Саме складність такої оцінки потребує наукового супроводу, опрацювання й обґрунтування показників контролю, рекомендацій з оперативного управління діяльністю особливої специфічної галузі з боку виконавчих органів адміністрації.

Прикладом цього можуть бути показники бюджетного забезпечення діяльності галузі, аналіз виконання регіональних програм, що розглядаються на засіданнях профільних депутатських комісій та сесіях обласних рад.

Потрібні також показники для оцінки діяльності окремих медичних установ та системи медичного обслуговування населення області в цілому для здійснення оперативного управління та контролю з боку місцевої державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо виконання обласних програм, стану вирішення окремих проблем системи охорони здоров'я в регіоні.

За результатами соціологічного опитування серед керівників виконавчих органів місцевої державної влади та місцевого самоврядування Харківської, Полтавської та Луганської областей (106 респондентів), такі показники мають бути максимально об'єктивними за механізмами їхнього формування, відображати якість медичних послуг та медичної допомоги, ефективність використання ресурсів у галузі, надавати керівникам виконавчих структур та громадськості можливість розуміння прогностичних тенденцій розвитку та наслідків змін у системі охорони здоров'я.

Дорадчими колегіальними органами при місцевій виконавчій владі та органах місцевого самоврядування є міжвідомчі координаційні ради з питань охорони здоров'я та надання медичної допомоги населенню при обласних державних адміністраціях, діяльністю яких, як правило, керує заступник голови обласної державної адміністрації - куратор соціальних питань.

Такі ради розглядають та приймають рішення щодо підвищення ефективності використання суспільних ресурсів, спрямованих на надання медичної допомоги та медичних послуг, розвиток системи охорони здоров'я, окремих видів медичної допомоги: ефективності заходів боротьби з соціальними та особливо небезпечними хворобами, реорганізації надання населенню амбулаторно-поліклінічної допомоги, оснащення спеціалізованих лікувальних закладів сучасною медичною технікою.

До складу таких рад адміністрація може залучати відповідних керівників наукових установ, вчених, фахівців. Для підготовки розгляду питань на засіданнях ради доцільно створювати робочі групи, з метою проведення експертної оцінки ефективності та якості показників оцінки діяльності закладів, результатів виконання програм.

На рівні галузевого виконавчого органу обласної державної адміністрації - управління охороною здоров'я - щоденно безпосередньо розглядаються та

вирішуються питання, пов'язані з реалізацією державної галузевої політики. Тому стратегічне та оперативне планування діяльності цього виконавчого органу також потребує наукового супроводу.

У чинному правовому полі науковий системний аналіз діяльності підзвітних закладів, що проводиться науковими організаціями, може виконувати функцію позавідомчого контролю. Це, безумовно, сприяє об'єктивізації оцінки та якості управлінських рішень. Завдяки такій організації підготовки питань рішення колегій управлінь охорони здоров'я та рекомендації галузевих координаційних рад стають основою для ефективних директивних документів.

Так, наприклад, було розроблено та запропоновано обласній державній адміністрації показники рейтингової оцінки діяльності голів райдержадміністрацій, які включають: охоплення населення флюорографічним обстеженням, впровадження сімейної медицини, витрати на безкоштовне харчування дітей з малозабезпечених сімей, витрати на безоплатне зубне протезування ветеранів війни, розвиток лікарняних кас, стан інвестиційної політики в галузі охорони здоров'я населення.

Таким чином, реалізація державної політики у сфері охорони здоров'я на рівні адміністративної області потребує наукового обґрунтування з метою забезпечення спадковості та координації щодо державних програм і заходів, міжвідомчого системного підходу та ефективного функціонального галузевого управління.

Література:

1. Європейський вибір: Виступ Президента України Л.Д. Кучми у Верховній Раді України 18 червня 2002 року. Послання Президента України до Верховної Ради України - 2002 рік. - К.: Преса України, 2002. - 96 с.
2. Законодавство України про охорону здоров'я / Відп. ред. В.Ф. Москаленко. - К.: Юрінком Інтер, 2000. - 528 с.
3. *Литвинова О.Н.* Питання інформаційної підготовки управлінських кадрів у системі охорони здоров'я України // Вісн. соц. гігієни та організації охорони здоров'я України. - 2000. - № 2. - С. 97- 102.
4. Міжгалузева комплексна програма "Здоров'я нації" на 2002 - 2011 рр. - К., 2002. - 88 с.
5. *Москаленко В.Ф.* Програма діяльності Кабінету Міністрів України: завдання охорони здоров'я на межі століть // Вісн. соц. гігієни та охорони здоров'я України. - 2000. - № 2. - С. 17 - 19.
6. *Низамов И.Г.* Размышления о низкой результативности управления здравоохранением // Пробл. соц. гигиены и история медицины. - 1996. - № 2. - С. 33 - 36.
7. Стан здоров'я населення України та діяльність медичної галузі (2002 р.) - К., 2002. - 384 с.
8. Стратегічні напрямки розвитку охорони здоров'я в Україні / В.М. Лехан, Н.М. Лакіза-Старчук, В.М. Войцехівський та ін.; За заг. ред. В.М. Лехан. - К.: Сфера, 2001. - 176 с.

УДК 342.8

Т.Ф. ЯРЕМЕНКО

ВИБОРЧЕ ПРАВО ГРОМАДЯН ЯК ФОРМА БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ СПРАВАМИ

Досліджено форми участі громадян в управлінні державою, насамперед право участі в місцевих виборах. Визначено необхідність законодавчого вдосконалення функціонування цього виборчого інституту.

Важливим завданням нового етапу трансформаційних процесів в українському суспільстві й державі є поглиблення демократичних перетворень, забезпечення більш активної участі громадян в управлінні державою [1, с. 13-14].

У зв'язку з цим проблеми демократії й управління, участі громадян в управлінні державою є актуальними в українському суспільствознавстві, зокрема в науці державного управління, їм присвячено праці В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, В.Д. Бакуменка, Н.Р. Нижник, В.М. Князева, В.Ф. Погорілка, В.В.Цветкова та інших науковців. Разом з тим важливе теоретичне і практичне значення має дослідження різних форм участі громадян в управлінні державою, зокрема права громадян брати участь у місцевих виборах, що дозволить дослідити їхнє місце в системі конституційних прав і свобод, особливості реалізації громадянами, значення для процесу подальшої демократизації місцевого управління.

Проте зазначимо, що в наукових дослідженнях не було приділено достатньої уваги аналізу окремих форм участі громадян в управлінні державними справами на місцевому рівні. Відповідно, маємо на меті дослідження проблеми права громадян брати участь у місцевих виборах, що дозволить дослідити їхнє місце в системі державного управління.

Необхідно відзначити, що виборче право було закріплено вже в перших конституціях Європи, зокрема в Конституції Пилипа Орлика (1710 р.), і за часом виникнення належить до першого покоління прав людини. У сучасному світі це право є основним фундаментальним правом, закріпленим у Загальній декларації прав людини (ст. 21), Міжнародному пакті про громадянські й політичні права (ст. 25), та є найбільш поширеною формою безпосередньої участі громадян в управлінні своєю державою.

Право громадян України вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування, як форму участі в управлінні державними справами, проголошено в ст. 38 Конституції України (далі - Конституція), конкретизовано і розвинуто у ст. 70, 71, 141 Конституції та в Законі України "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" (1998) (далі - Закон). Це право є пріоритетним політичним правом громадян України, "основоположним принципом взаємовідносин між державою і громадянами" [7, с. 153].

Досліджуване право як складова частина виборчого права є суб'єктивним правом особи, яке визначається в наукових дослідженнях як забезпечена державою та правом можливість певної поведінки особи [4, с. 163]. Оскільки наданою можливістю суб'єкт (громадянин) може користуватися залежно від власної волі й інтересу, у ст. 1 Закону наголошується, що участь громадян у місцевих виборах є добровільною і відбувається на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

За своєю суттю право громадян брати участь у місцевих виборах є безпосереднім волевиявленням громадян - жителів села, селища, міста, а змістом цього права є гарантована громадянам України можливість участі у формуванні органів місцевого самоврядування, обранні їхніх головних посадових осіб та здійсненні контролю їхньої діяльності.

На сучасному етапі децентралізації державної влади та подальшого розвитку місцевого самоврядування саме через місцеві вибори активізується безпосередня участь громадян в управлінні державними справами на місцевому рівні, відбувається апробація місцевої політики, формуються колективні інтереси територіальних громад [6, с. 63].

Суб'єктом права брати участь у місцевих виборах Конституція (ст. 70) та Закон (ст. 6) визначають саме громадянина України, який може реалізувати це право в одній із таких якостей:

- виборця (активне виборче право має громадянин України з 18 років, який проживає на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, крім громадян, яких визнано судом недієздатними і які перебувають у місцях позбавлення волі);

- кандидата в депутати місцевої ради, на посаду сільського, селищного, міського голови (пасивним виборчим правом наділено громадянина України з 18 років, який має право голосу, окрім громадян, які мають не погашену або не зняту у встановленому законом порядку судимість);

- члена виборчої комісії (може бути громадянин України, який має виборчі права і постійно проживає або працює на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, крім кандидатів або їхніх довірених осіб; уповноважених місцевих осередків політичних партій (блоків), громадських організацій; близьких родичів кандидатів; осіб, які утримуються під вартою або перебувають у місцях позбавлення волі);

- довіреної особи кандидата (може бути громадянин України, який має виборчі права);

- уповноваженої особи місцевих осередків політичних партій (блоків), громадських організацій (може бути громадянин України, який має виборчі права) (ст. 6, 23, 34, 35 Закону).

Участь громадян у місцевих виборах є періодичною - під час чергових виборів (кожні чотири роки); позачергових (у разі дострокового припинення строку повноважень місцевої ради або голови); повторних (коли вибори за виборчим округом було визнано такими, що не відбулися, або недійсними); виборів замість тих депутатів і голів, які вибули, а також у разі утворення нової адміністративно-

територіальної одиниці (ст. 9 Закону) та ін. - та реалізується на різних стадіях виборчого процесу: утворення виборчих комісій; складання списків виборців; висунення та реєстрація кандидатів; проведення передвиборної агітації; голосування.

Отже, в Україні на законодавчому рівні гарантується пріоритетне політичне право громадян брати участь у місцевих виборах, яке забезпечує їм можливість безпосереднього управління державними справами на місцевому рівні. Аналіз місцевих виборів (1994, 1998, 2002 рр.) свідчить, що вони провадилися на демократичних засадах відповідно до вимог Конституції та законів України, а також характеризуються високою активністю громадян (близько 70 %). За результатами місцевих виборів 2002 р., 229 587 громадян України було обрано депутатами місцевих рад, 11 451 громадянин - головною посадовою особою у цих радах [2, с. 92].

Проте окремі аспекти механізму забезпечення участі громадян у місцевих виборах потребують подальшого вдосконалення. На цьому, зокрема, наголошувалося на міжнародній науково-практичній конференції, що відбулася в Києві 13 - 15 листопада 2002 р. [3].

Оскільки сьогодні реалізація громадянином виборчого права можлива лише за місцем його проживання (ст. 6 Закону), надзвичайно гострою залишається проблема достовірності списків виборців [3, с. 22, 192]. З одного боку, внаслідок трудової міграції населення значна кількість громадян у пошуках роботи залишає місце постійного проживання і, таким чином, позбавлена можливості реалізувати своє виборче право, з іншого - за час від попередніх місцевих виборів загальна кількість населення України зменшилася, а тим часом кількість офіційно зареєстрованих виборців зростає [5, с. 3]. Щоб уникнути випадків фальсифікацій, дублювань у списках виборців та з метою вдосконалення порядку їхнього формування, необхідне законодавче впровадження єдиного загальнонаціонального реєстра виборців, який, до речі, успішно діє в багатьох країнах світу.

Зважаючи на те, що нинішній адміністративно-територіальний поділ України не відповідає завданням демократизації суспільства та не узгоджений з конституційним визначенням суб'єктів місцевого самоврядування [8, с. 528], потребують перегляду норми Закону, що передбачають порядок формування районних та обласних рад за принципом рівного представництва адміністративно-територіальних одиниць та переходу на принцип їхнього представництва залежно від кількості населення.

У наукових дослідженнях порушується проблема зміни виборчої системи на місцевих виборах з мажоритарної на пропорційну. Проте, як вважають деякі українські експерти, це сприятиме політизації місцевих виборів, призведе до порушення конституційного права громадян вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування, оскільки сьогодні лише 2% громадян України є членами політичних партій, а представництво цих партій на регіональному рівні є нечисленним [3, с. 464, 473].

Досвід проведення місцевих виборів 2002 р. свідчить про необхідність

розведення в часі загальнодержавних та місцевих виборів, оскільки основну увагу і громадян, і засобів масової інформації було спрямовано на вибори до Верховної Ради, у той час як місцеві вибори залишалися в тіні [8, с. 527].

З метою уникнення черг на виборчих дільницях, створення необхідних умов для справді вільного, таємного волевиявлення громадян необхідно створити належне фінансове та матеріальне забезпечення місцевих виборів.

Актуальною залишається проблема підвищення правової культури громадян - учасників виборчого процесу, оскільки їхня недостатня обізнаність з виборчим законодавством спричиняє значні проблеми в його практичному застосуванні. Вирішення зазначених питань потребує вдосконалення законодавства про місцеві вибори та активізації діяльності органів місцевого самоврядування з їхнього організаційного забезпечення.

Заслужовує на увагу досвід гарантування волевиявлення громадян на місцевому рівні в законодавстві Німеччини, Франції, Італії, Великобританії та інших країн, що може бути предметом наступних досліджень.

Література:

1. Послання Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2002 році". - К.: ІВЦ Держкомстату України, 2003. - 478 с.
2. Абетка української політики: Довід. /Авт.-упоряд.: М. Томенко (кер. кол.), Л. Баденко, В. Гребельник та ін. - К.: Смолоскип, 2002. - Вип. 5. - 368 с.
3. Вибори і референдуми в Україні: законодавче забезпечення, проблеми реалізації та шляхи вдосконалення. - К.: Нора-друк, 2003. - 504 с.
4. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. - К.: Ін-Юре, 2002. - 668 с.
5. *Грабовський С.* Гра зі змінними правилами і постраждалими від них героями // Укр. регіон. вісн. - 2002. - № 35. - С. 3. - (1 квіт.)
6. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики / Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. - К., 2001. - 356с.
7. Права человека: Учеб. для вузов / Отв. ред. Е.А. Лукашева. - М.: НОРМА, 2002. - 573 с.
8. 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.

УДК 140: 0,041. 378. 6

І.Я. ГРИШИН

**ФІЛОСОФСЬКО-ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ
ВЕЛИКОГО ПРОЕКТУ "ГРИГОРІЙ СКОВОРОДА - 300"**

Уперше зроблено спробу теоретично і практично довести, спираючись на ідеї Г.С. Сковороди та його послідовників, необхідності досягнення єдності філософської та технологічної думки, філософської та технологічної практики у вирішенні проблем виживання та розвитку людства і України як молодої незалежної держави.

В українському суспільстві відбувається напружена робота у пошуку місця України в сучасному й майбутньому глобальному світі та стрижня національної ідеї, що спроможна об'єднати всіх українців. На наш погляд, починаючи з ХХІ ст., об'єднальним фактором українського суспільства можна вважати світлу постать Г.С. Сковороди, його вчення та новаторську технологічну парадигму розвитку нації. Інтенсивність щодо залучення ідей Сковороди до практики в Україні зростає. Достатньо навести роботи, опубліковані вітчизняним Центром практичних філософій [1 - 5], або збірки щорічних сквородинівських читань [6]. У пропонованій статті вперше зроблено спробу теоретично і практично довести, спираючись на ідеї Сковороди та його послідовників, необхідність досягнення єдності філософської та технологічної думки, філософської та технологічної практики у вирішенні проблем виживання та розвитку людства та України як молодої незалежної держави. Щодо технологічного впливу на долю людства автор, частково, спирається на ідеї, які викладені С. Лемом у монографії "Сума технологій" [7], а також на особисті дослідження.

У 2022 р. виповнюється 300 років з дня народження видатного вітчизняного мислителя-філософа, поета і богослова - Григорія Савовича Сковороди (1722 - 1794). Близько двадцяти років, що віддаляють нас від цієї події, надають виняткову можливість цілеспрямовано і виважено підготуватися до неї. Тому на семінарі 4 грудня 2003 р. члени робочої групи з розроблення й реалізації Великого Проекту "Григорій Сковорода - 300" (ВП) обговорили основне коло питань, яке треба вирішити протягом часу, що залишається до ювілейної дати, виходячи з рекомендацій відповідної філософської конференції в 2002 р. у м. Сумах [8]. У статті автор викладає аспекти технологічно-філософської концепції, які було викладено на семінарі, організованому клубом "Діалог", Фондом "Григорій Сковорода - 300", Інститутом інноваційного менеджменту Харківського державного технічного університету сільського господарства, кафедрою теорії культури і філософії науки Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна, Спілкою письменників України в Харківській області та іншими організаціями, а також окремими фахівцями, багато з яких є постійними

учасниками практично-філософського постійно діючого семінару при Харківському Будинку вчених.

На першому засіданні робочої групи було зазначено, що вчення Г. Сковороди протягом тривалого часу мало використовувалося у практичній діяльності людства. Але у зв'язку з фактами і проблемами, що мали місце протягом ХХ і на початку ХХІ ст., виникає необхідність більш повного залучення його ідей до практики. До них (фактів) можна віднести: 1) наявність великої кількості наукових праць, що з різних боків розглянули його вчення; 2) поява в ХХ ст. низки нових наук, концепцій, теорій як гуманітарного, так і природничо-наукового напрямків, що у сполученні з ідеями Григорія Савовича створюють нові можливості у вирішенні проблем сучасності; 3) розгортання у світі глобальних процесів; 4) наявність технологій і військової зброї, що здатні знищити людство, а також, можливість потрапляння цієї зброї до рук терористів; 5) поява України як незалежної держави, з відповідними проблемами її виживання й розвитку та ін. Учасники семінару визначили комплекс практичних заходів на даному етапі розвитку проекту. Наприклад:

1. Вважати даний семінар першим засіданням робочої групи щодо розробки ВП, друге провести у травні-червні 2004 р. на батьківщині Григорія Савовича в с. Чернухи; третє - у м. Харкові в день 210-ї річниці з дня смерті мислителя (9 листопада 2004 р.); четверте - знову в Полтавській області в день народження філософа. У 2005 р. здійснити відповідні заходи в м. Києві з остаточним прийняттям ВП на міжнародній конференції 3 грудня 2005 р. в день народження Г. Сковороди.

2. До питань, що включаються у ВП, насамперед, доцільно віднести такі:

- більш досліджене і доведене ставлення Г. Сковороди до науки, що, на його думку, не відіграє вирішальної ролі в побудові щасливого суспільства;
- критичне дослідження обставин життя і смерті мислителя, що спиралося б також і на закордонні джерела;
- дослідження ставлення Г. Сковороди до ідей "гуманізму", до систем виховання людини, основаних на заповідях християнства, ісламу, буддизму, іудаїзму, що, на жаль, не зменшили кількості воєн і жертв протягом останніх двох сторіч;
- можливість узагальненого розгляду ідей Г. Сковороди в контексті наук, концепцій, теорій тощо, що виникли протягом ХІХ - ХХ ст.;
- усе вищесказане подати у Великому національно-планетарному Проекті "Григорій Сковорода - 300".

3. Проект, що буде поданий на розгляд на заключній конференції в Києві 3 грудня 2005 р., на наш погляд, орієнтовно повинен складатися з набору комплексу таких матеріалів:

- проекти законів України, що на час заключного розгляду - 3 грудня 2005 р. - повинні бути передані до Верховної Ради України. Наприклад: "Про Великий Проект "Григорій Сковорода - 300"; "Про державний (муниципальний) демонстраційний проект" тощо;
- перелік проблем і орієнтованих тем для здобувачів докторських і кандидатських дисертацій у контексті ВП (окрема книжка), що періодично

переслідуються не рідше одного разу на п'ять років;

- орієнтовна тематика конференцій і семінарів, що рекомендується організувати філософськими і технологічними кафедрами вищих навчальних закладів України відповідно до змісту етапів і термінів діяльності проекту. Філософську тематику доцільно пристосовувати до ювілейних дат видатних мислителів світу, економістів, винахідників. При цьому вони повинні орієнтуватися на пошук розв'язання конкретних проблем ВП або України в цілому.

4. Запропонувати Фондові ввести стипендії здобувачам, що безпосередньо виконують дослідження щодо вдосконалення і розвитку ВП.

5. Звернутися до Нацбанку України з пропозицією щодо випуску грошової купюри вартістю 300 грн із зображенням Г. Сковороди на честь ювілею (2022 р.), або, наприклад, на честь 285-річчя з дня його народження, або інших дат, пов'язаних із Григорієм Савовичем.

6. Відпрацювати комплекс заходів щодо вирішення питання встановлення дня народження Г. Сковороди в статусі Всенародного свята, одночасно вирішуючи це питання з ЮНЕСКО тощо.

Теоретичне обґрунтування основних положень проекту. Багато фахівців в Україні вважають, що сьогодні (у 2003-2004 рр.) найголовнішою проблемою українського суспільства є самовизначення. Тобто є нагальна потреба визначитися в тому, щоб людина зокрема і нація в цілому чітко знали своє місце в загальній планетарній системі координат, мету і шлях до неї.

Уявляється, що кінцевою метою проекту має бути щастя людей на основі підготовки сильної в новаторській діяльності особистості та високотехнологічного розвитку регіону. Як відомо, саме поняття "щастя" визначається в аксіології як гранична мета-цінність. Саме з цією граничною цінністю в Україні є серйозні проблеми.

Так, газета "День" наводить результати досліджень, проведених у 2003 р. Роттердамським університетом, де серед 68 країн фігурує й Україна. Методика цього дослідження полягає у визначенні рівня щастя, розрахованого за десятибальною шкалою. На вершині опублікованого списку розташувалися Швейцарія (8,7 бала), Данія (8,0) і Ісландія (7,8). Десь у середині знаходиться Польща (6,2), Туреччина (5,9) і Південна Африка (5,7). І в самому низу знаходяться Росія (4,2), Грузія (4,1), Вірменія (3,7), Україна (3,3) і Молдова (3,0). Коментарі зайві.

Термін "Великий Проект" застосовано з таких міркувань: 1) він поєднує малі, великі, мульти- і мегапроекти; 2) це проект, що має ціннісну основу (насамперед, основу "справедливості") і тісно пов'язаний з вирішенням глобальних проблем, насамперед, проблеми сталого розвитку.

Однією з цілей проекту є показ доцільності і можливості зміни технологічного пріоритету при вирішенні проблем національної безпеки і стратегії розвитку України. Міжнародна система безпеки, до якої прагне Україна, або її нейтралітет, створюють умови для іншого відмінного від традиційного мелітаристськи орієнтованого сценарію технологічного розвитку в межах державних програм "критичних" технологій. Тобто необхідно домогтися пріоритету технологій

сталого розвитку з наступною конверсією їх у різні галузі.

А саме: військові технології в переліку "критичних" щодо пріоритетів замінити на технології сталого розвитку або ставити їх на один рівень. Доктрина пріоритету технологій сталого розвитку над іншими, насамперед військовими, за відповідної організації, вважаємо, надасть величезні переваги. Тому що це - довіра у світі, інвестиційна привабливість України, гарантії високої якості життя в країні, можливість більш плідно вести політику захисту національних інтересів та ін. Але важливо ще й те (а можливо, це є найголовнішим), що концепція національної ідеї, базована на такій доктрині, має шанс стати справді національною ідеєю: "Перемагати" - її зміст! "Перемагати добром!" - її найбільш великий зміст.

ВП - це своєрідне відпрацювання інфраструктури розвитку регіонів, як кібернетичних систем і своєрідних просторів виникнення синергетичних явищ.

Природно, як уже відзначалося вище, проект повинен мати мобілізаційний характер, який полягає у формуванні досить чіткої програми підйому і використання авторитету Г. Сковороди, його вчення і вчень його послідовників в органічному поєднанні з новаторським технологічним фактором розвитку України. Ми вважаємо, що консенсус суспільства навколо унікального мислителя і простого козака-українця, у разі відповідній організації практичних справ, має шанс на успіх. Запоруку успіху ми бачимо, в об'єднанні потенціалу сучасних пасіонарних філософів, теїстів, учених і талановитих практиків. ВП - повинен стати національно спрямованим проектом. Максими ВП - це використання ідей Г. Сковороди в розвитку громад на прикладі регіонів, до яких мав відношення мислитель. Ядро екзистенції ВП - це, як уже відзначалося, надцілі та надзавдання.

Ми вважаємо, що ВП до 2022 р. - це лише початок проекту щодо становлення молоді України з активним використанням ідей Сковороди тривалістю не менше сторіччя. Тисячолітня відсутність власної (Київської) державності - це не лише обтяжливий вантаж, але і великий досвід, який доцільно розумно використовувати. Саме труднощі в становленні молоді держави і безперспективність силового варіанта розвитку людства і визначили необхідність пильного звертання до філософії Г. Сковороди.

Технологічне і функціональне призначення ВП очевидні. Це вибір пріоритетної мети, ув'язка її з інтересами географічних "сковородинівських" місць з центрами в Чернухах, Сковородинівці, Кав'ярах та інших регіонах (села, райони, області України, місця за кордоном), а також пошук ресурсів досягнення її, участь у реалізації, доведення до громадськості перебігу розвитку подій... Менш очевидна, але не менш важлива, інша сфера діяльності в розробці й реалізації проекту - трансцендентна. Тобто створення технологій з використанням цілеспрямованого пошуку й уловлювання знаків і тенденцій, розкриття на цій основі нових ідей, фактів, можливостей у вирішенні зазначених проблем; формування на цій основі гіпотез і нових проектів. Містичні погляди мислителя найбільш повно підходять до цієї частини ВП.

Реалізація трансцендентної частини проекту, тобто складання достатньо чіткого плану дій у цій частині, можливо лише за використання досягнень філософії ХХ ст., що надає методологію виходу на трансцендентність. На наш погляд, до

цього найбільше підходять методи номадології, як своєрідні фундаментальні настанови на відмову від характерних для класичної метафізики орієнтирів. Застосована, зокрема, до організації філософсько-практичних і практично-філософських дискурсів у досить чітко окреслених телеологічних межах, у яких доля України домінує, номадологія потенційно здатна створювати умови для відкриття нових знаків і технологічних тенденцій, створити умови для синергетичних ефектів у сфері появи нових ідей та доведення їх до практики наявними ресурсами.

Одне з перших завдань - це створення механізмів розробки та реалізації ВП. Як їх формувати? Які вони повинні бути? Це одне з центральних завдань трирічного циклу формування проєкту. Очікувані результати від реалізації окремих проєктів усередині ВП мають "видиму" (у поняттях Г. Сковороди) і "невидиму" складові. У "видимій" складовій результату характеризуються різними кількісними показниками, як правило, в економіці або у сфері соціальних структур (зокрема, щільність формування необхідних інститутів, кількість шкіл із посиленою сквородинівською тематикою програми, або наприклад, виробництво певної кількості екологічно чистої продукції тощо). У "невидимій" - зміною психологічних характеристик людей (наприклад, відчуття "щастя") та ін.

В остаточному підсумку, у результаті реалізації ВП, ми очікуємо на зміну ресурсної складової відповідного регіону, її мікрокосму (у термінології Г. Сковороди) і знакової, єднальної з макрокосмом (у його ж термінології), що складає триєдність світу. Прояв змін (позитивних або негативних) у філософії, теїзмі, науці та практиці найбільш відчутні в другому і третьому проміжних світах відповідно до вчення Г. Сковороди. У третьому - за визначенням Г. Сковороди - зібрано форми того, що представлено в інших (першому і другому) світах ("небесних, земних і пекельних").

Яскравим прикладом застосування високої технології у ВП є реалізація технологій розвитку біологічного землеробства в регіонах народження, проживання і поховання Г. Сковороди. А це, як уже згадувалося, Чернухи, Кав'яри, Бабаї, Сквородинівка, Валки, Ізюм та відповідні населені пункти Полтавської, Київської й інших областей України і Росії та, можливо, інших країн. На основі цього планується здійснити розвиток сільського "зеленого" туризму і звичайного (пішого, автомобільного, авіа та ін.) Громади названих сіл, районів повинні стати зразковими й опорними в технополісних структурах, у трансграничному з Росією Слобожанському Технокраї. Далі цей досвід планується використати у відносинах нашої держави з іншими країнами.

Література:

1. Сковорода Г. Розмова п'яти мандрівників про істинне щастя в житті // Хроніка-2000. Україна: філософський спадок століть. - І. Вип. 37-38. - С. 323-331.
2. Кутан І. Категорія щастя у філософії Сковороди // Там же. - І. Вип. 37-38. - С. 332-350.
3. Чижевський Д. Філософія Г. Сковороди // Там же. - II. Вип. 39-40. - С. 455-474.

4. *Козій Д.* Три аспекти самопізнання у Сковороди // Там же. - II. Вип. 39-40. - С. 475 - 487.

5. *Петров В.* До характеристики філософського світогляду Сковороди // Там же. - II. Вип. 39-40. - С. 587 - 602.

6. *Філософська спадщина Г.С. Сковороди і сучасність: Матеріали Харківських Міжнародних Сковородинівських читань: (до 280-річчя Г. Сковороди).* - Х.: Екограф, 2002. - 296 с.

7. *Лемм С.* Сумма технологий: Terra Fantastica. - М.; СПб., 2002. - С. 669.

8. *Гришин І.Я.* Проект "Григорій Сковорода - 300" в контексті сучасної глобалізації // Глобалізм глазами современника: блеск и нищета феномена. - 2002. - С. 36 - 38.

АДМІНІСТРАТИВНО-ОПЕРАЦІЙНІ ЧИННИКИ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

УДК 378

М.П. ХОХЛОВ

ПОСИЛЕННЯ ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ ТА ФУНДАМЕНТАЛЬНОЇ ПІДГОТОВКИ- ПОТРЕБА СУЧАСНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Розглянуто вимоги до рівня професійної підготовки фахівців з державного управління у зв'язку з необхідністю ефективного вирішення складних завдань сучасного економічного будівництва держави в Україні.

Не викликає сумніву теза, що в сучасних соціально-економічних перетвореннях у державі визначальну роль відіграють кадри. Їхня професійна підготовка, рівень загальної культури, усвідомлення безпосередніх і стратегічних цілей розвитку значною мірою залежать від культури економічного мислення. Тим більше в умовах, коли Україна вирішує завдання, складність яких важко було передбачити. Вітчизняною і зарубіжною практикою набуто певного досвіду первісного формування індустріальних господарських систем, відновлення їх після руйнівних світових воєн. Але немає аналогів економічного будівництва багатомільйонної держави в умовах реверсії соціально-економічної системи на матеріально-технічному базисі, що не відрізняється внутрішньою цілісністю, технологічною й господарською єдністю, бо утворився він на основі механічного розчленування економіки народногосподарського комплексу колишнього СРСР. Перший досвід самостійного розвитку України висуває перед нею унікальні завдання. Україна відмінна від інших держав, зокрема сусідніх. Це не нафтовидобувна Росія, де в цілому збереглися багатогалузева структура економіки і місткий внутрішній ринок. не Польща або Угорщина, де протягом багатьох років сформувалася своя національна економіка, зрештою, не США, Німеччина і Франція, де річний дохід на душу населення в 2002 р. склав, відповідно, 37 600, 26 600, 25 700 доларів. Для порівняння, в Україні - 4 500 доларів [9, р. 110]. Тому не всі поради закордонних фахівців у галузі державного управління та не всякий досвід виявляються продуктивними, здатними направити українську економіку в її становленні на реальний шлях вирішення поточних і стратегічних завдань.

Україна як невід'ємна частина європейської цивілізації активно залучається

до глобалізаційних процесів. Вона не може розвиватися, не сприймаючи світового досвіду, загальних ідей, апробованих моделей. Однак необхідно при цьому тонко розуміти розбіжності між загальним і особливим, знаходити ефективні способи застосування загальних управлінських концепцій до реальних завдань економічного будівництва держави в особливих умовах. Таке розуміння необхідно формувати під час підготовки керівних кадрів державного управління.

Виходячи з надзвичайно важливої ролі суб'єктивного фактора в перехідній економіці, що виявляється через практичну діяльність керівних кадрів, завдання з поліпшення їхньої підготовки поставлено дуже вимогливо. Підкреслюється необхідність "прискореного формування і відновлення управлінської еліти, залучення до системи керування на всіх рівнях енергійних, компетентних та ініціативних кадрів нової генерації" [1, с. 12].

Реалізація стратегічного завдання формування компетентної управлінської еліти має потребу в озброєнні фахівців широкими та, у той же час, глибокими фундаментальними знаннями, збагаченими досвідом суспільної практики.

Виступаючи на початку минулого століття перед членами царської Державної думи, Петро Столипін вселяв депутатам: "Тільки той уряд має право на існування, що володіє зрілою державною думкою і твердою державною волею" [7, с. 112]. У лаконічній формі він позначив головні осі координат, у яких можлива побудова системи ефективного державного управління: зріла державна мудрість і тверда державна воля, владність. Сполучення державної мудрості та владності, спрямоване на досягнення суспільного блага, - це першорядна вимога, якої повинні дотримуватися державні органи у процесі економічного будівництва. Мудрість без державної владності неспроможна, а тому марна і не слугує фактором позитивного розвитку економіки. Владність без мудрості - шлях до сваволі, волюнтаризму, необдуманих рішень, що справляють руйнівний вплив на економіку країни. П. Столипін не позначив третьої координати, без якої сьогодні неможлива побудова ефективної системи державного управління, - соціальність державних рішень. Варто розуміти, що вона стосується мудрості державного мислення.

На жаль, виконання першої частини завдання - формування мудрого державного мислення - наштовкується сьогодні на загальний незадовільний стан освіти, її змісту, відповідності до нагальних потреб розвитку суспільства. Це відзначається не лише в Україні, але і в інших країнах пострадянського простору [6].

Серед важливих принципів освіти за значущістю у підготовці управлінської еліти можна виділити два: функціональність, тобто надання знань, що з користю можуть бути застосовані у практиці управлінської діяльності, і фундаментальність - глибоке пізнання суті й закономірностей процесів розвитку суспільства в конкретних соціально-економічних умовах.

Для фахівців державного управління перший з названих принципів набуває більш конкретного змісту як принцип державності. Без усвідомлення й дотримання цього принципу діяльність державного керівника буде малоефективною, а може, навіть і шкідливою. Загально визнана істина полягає в тому, що виправдання державної влади - у служінні народу. Тобто необхідно володіти механізмами

державного управління, які б дозволяли реалізувати такі загальнодержавні інтереси, що відповідають інтересам переважної більшості населення країни. Це, у свою чергу, викликає потребу в посиленні планомірності в управлінні, тобто свідомої підтримки оптимальних пропорцій у розвитку господарства, кожного об'єкта управління.

Тільки за ефективно налагодженої системи планування державні органи здатні повною мірою використовувати свій головний - організаційний - фактор, від напряду якого залежить підтримка життєдіяльності об'єкта управління: міста, регіону, держави.

Практика останніх років свідчить, що важливі державні проблеми не знаходять вирішення не тому, що немає фінансових коштів, а тому, що відсутня державна планомірна організація діяльності, спрямованої на використання трудових ресурсів країни, її промислового потенціалу. Це є наслідок ідеологічного неприйняття планування економіки, що викликано своєрідною "дитячою хворобою правизни", властивою молодій державі в перехідний період. Управлінська еліта повинна бути вище будь-яких ідеологічних догм. Розвинута ринкова система господарювання в багатьох країнах включає дійове державне планування як важливий фактор розвитку, особливо на старті перебудови і відновлення економіки.

Як відзначається в монографії відомого американо-канадського економіста Ч. Макміллана, присвяченій аналізу японської промислової системи, у лексиконі ліберально мислячих економістів промислове планування є синонімом суспільної власності та ембріоном соціалізму, тобто має явний ідеологічний присмак. Але він констатує, що "японська держава та її інститути утворилися значною мірою не на ідеологічній основі, а на прагматичній, на пристосуванні до обставин" [3, с. 77]. Подолання ідеологічних шор дозволило поєднати в Японії центральне планування і приватну власність у ключових галузях господарства, високо підняти рівень державного управління, впровадити, починаючи з 1955 р., п'ятирічне планування, що значною мірою сприяло безпрецедентним темпам зростання японської економіки. І це не виключення, бо відомі також післявоєнні державні п'ятирічні плани в Італії, Франції, Південній Кореї, державні плани розвитку в інших країнах.

Реалізація принципу державності, державна мудрість у підготовці фахівців з державного управління вимагає формування широкого, ідеологічно неупередженого погляду на планові методи господарювання на всіх рівнях. Це організаційна основа підпорядкування інтересів приватного бізнесу загальнодержавним інтересам розвитку самодостатньої економіки, що, по суті, збігається з інтересами приватного бізнесу. Це значно підвищить практичну значущість, функціональність отриманих фахівцями знань.

Фундаментальність знань - не менш важлива умова підготовки управлінської еліти. Часто-густо виникає спокуса вирішувати господарські проблеми на основі так званого "здорового глузду", тобто уявлень, що складаються під впливом зовнішніх форм економічних явищ, без проникнення в їхню суть, у приховану природу. Це може бути цілком успішним у вирішенні буденних завдань, але

неприпустимо в разі, коли суспільство вирішує великі проблеми соціально-економічних перетворень, коли фахівець державного управління вирішує долю багатьох людей. Адже в економічних відносинах форма явищ оманна, вона не відбиває їхньої сутності. Увага повинна бути націлена на розкриття схованої природи явищ, їхнього взаємозв'язку, істотних результатів цих відносин.

Д. Рікардо писав Т. Мальтусу: "Одна з важливих причин нашої розбіжності в поглядах ... полягає в тому, що ви завжди звертаєте увагу на безпосередні й тимчасові наслідки окремих змін, тоді як я залишаю ці безпосередні й тимчасові наслідки зовсім осторонь і усю свою увагу зосереджую на тому постійному стані речей, що є їхнім результатом" [5, с. 75-76]. Звідси два підходи, коли звертається увага або на те, що, за висловом Ф. Бастіа, видно зовнішнім оком, або на те, що може бути побачено тільки розумовим оком. У першому випадку дослідника цікавить зовнішній бік явищ, і займається він тим, що, за визначенням К. Маркса, переводить свосередні уявлення захоплених конкуренцією підприємців "на нібито більш теоретичну, узагальнювальну мову" і обґрунтовує правильність цих уявлень" [4, с. 218]. Економічна наука, таким чином, підпорядковується панівній ідеології, підкоряється ситуаційним політичним інтересам. Навряд чи така наука збагатить потрібними знаннями фахівців державного управління.

На жаль, ми маємо багато прикладів, коли доленосні державні рішення приймаються виходячи з дуже поверхневих уявлень про складні суспільно-економічні процеси: природу ринку, сутнісні моменти відносин власності й т. ін. Яскравим свідченням цього є процес приватизації, що зводиться зараз до юридичного переоформлення власності, не приводячи до істотних позитивних результатів на основі глибинних соціально-економічних перетворень [8].

На основі самих примітивних уявлень про економічну роль держави, не без стороннього впливу в Україні імплантовано ідеологію тотального роздержавлення економіки під гаслом: "Чим менше держави, тим краще!". Державу позбавлено дійових механізмів стимулювання економічного зростання, проведення ефективної цінової політики, політики доходів, зайнятості, впливу на зовнішньоекономічну діяльність. Державна власність перетворюється на беззмістовну категорію, бо зруйновано механізми керування держвласністю, а її власника з державу з позбавлено, по суті, права господарського розпорядження нею, це віднесено до компетенції підприємств. На порядку денному її кількісне скорочення до 2008 р. (до 8 - 10 відсотків загальної суми). У порушення конституційного положення про рівноправність форм власності для держвласності створюються дискримінаційні умови, і вона просто розвалюється. У цілому складається парадоксальна ситуація, коли пафос державної діяльності спрямовано на самоусунення держави з головної сфери громадського життя з матеріального виробництва. До чого буде зводитися діяльність державного управління в економіці? До фіскальних функцій і проведення політики так званого "офіційного пауперизму"? Вже сьогодні в доходах населення значну частину займають соціальні виплати.

Слід також зауважити, що виведення держави з господарської сфери послуговує сильним фактором, який протидіє освоєнню інноваційної моделі розвитку економіки. Сьогодні в країні склалася антиінноваційна модель господарювання

через її антиінвестиційний характер. Інновації - це великі інвестиції, і тут не повинно бути ніяких ілюзій щодо життєдайної сили малого і середнього бізнесу. Внутрішні джерела інвестицій на підприємствах дуже вбогі, кредитні ресурси через м'якотілу політику держави непомірно дорогі, приватні інвестиції або направляються на особистий благоустрій, або шукають більш ефективного застосування за кордоном. Надія на солідні системоутворювальні інноваційні інвестиції з-за кордону ілюзорні. Потрібно вже зрозуміти, що головні потоки прямих іноземних інвестицій омивають економіки розвинутих країн, порівнянних за рівнем технологічного розвитку, виробничої культури, ринковою інфраструктурою та ін. Наприклад, до 2002 р. прямі інвестиції США за кордоном склали 1 521, млрд дол., з них дві третини загальної суми (1 015,1 млрд дол.) - у Канаді, європейських країнах і Японії. А в усі африканські країни, за винятком Єгипту і ПАР, вкладено менше інвестицій, ніж тільки в Бельгію. У той же час прямі іноземні інвестиції в економіку США склали 1 348,0 млрд дол, з ЄС, Канади і Японії - 1 250,6 млрд дол. [9, р. 317].

Друга координата державного управління у формулюванні П. Століпін - державна владність. Відсутність такої в управлінні державою може мати для неї важкі наслідки. Доречно згадати характеристику державного правління в царській Росії, даної В. Белінським у відомому листі до М. Гоголя: "... немає не тільки ніяких гарантій для особистості, честі та власності, але немає навіть поліцейського порядку, а є тільки величезні корпорації різних службових злодіїв і грабіжників" [2 с. 303]. Державне управління можна довести до такого низького рівня, що навіть великий демократ заговорить про поліцейський порядок як бажаний! Це ще раз свідчить про те, що державне управління повинне сполучити владність із мудрістю та реалізувати на практиці свій необхідно соціальний зміст.

Отже, фундаментальна підготовка фахівців державного управління вимагає набуття ними здатності мислити глибоко, відходити від поверхневих суджень, проникати крізь завесу зовнішніх оманних форм економічних явищ і процесів у їхню сутність, підключати внутрішнє "розумове око". Широта поглядів, фундаментальність і функціональність знань - найважливіші ознаки сучасної освіченої управлінської еліти. Недостатньо освічена людина завжди послуговатиме об'єктом маніпуляції її свідомістю, підпорядкування чужій волі, буде нездатною приймати самостійні та плідні рішення. Очевидно, удосконалення освітнього процесу державних службовців, керівних кадрів повинно йти в напрямку посилення їхньої функціональної та фундаментальної підготовки.

Україна володіє значним інтелектуальним потенціалом, розвинутою освітньою та науковою інфраструктурою, унікальними природними ресурсами, чудовим геополітичним розміщенням, іншими сприятливими факторами і, що дуже важливо, практичним досвідом ефективної господарської діяльності в умовах високорозвинутої індустріальної економіки. Справа за ефективним державним управлінням, продуктивним використанням позитивних факторів, що, однак, мають властивість швидкого морального старіння.

Література:

1. Концептуальні засади стратегії економічного и соціального розвитку України на 2002 - 2011 роки: Послання Президента України до Верховної Ради України // Уряд. кур'єр. - 2002. - № 100. - (4 черв.).
2. *Белинский В.Г.* Современные заметки / Сост., вступ. статья и примеч. П.А. Николаева. - М.: Сов. Россия, 1983. - 400 с.
3. *Макмиллан Ч.* Японская промышленная система: Пер. с англ. / Общ. ред. и вступ. ст. О.С. Виханского. - М.: Прогресс, 1988. s 400 с.
4. *Маркс К., Энгельс Ф.* Избранные сочинения: В 9 т. - М.: Политиздат. - Т. 9. - 1987. - 1084 с.
5. Развитие метода политической экономии / Под общ. ред. А.К. Покрытана. - М.: Экономика, 1986. - 271 с.
6. *Садовничий В.* Традиції і сучасність // Вища школа. - 2003. - № 1
7. Столыпин П.А. - жизнь и смерть за царя / Сост. З.М. Чавчавадзе. - М.: Рюрик, 1991. - 176 с.
8. *Хохлов М.* Про економічний зміст категорії власності в транзитивній економіці // Економіка України.- 2002. - № 1.
9. The World Almanac and Book of Facts 2002. - N.-Y.: World Almanac Ed. Group, Inc., 2004. - 1008 p.

УДК 336:330.341.1

В.Г. КОВАЛЬЧУК

ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Розглянуто актуальність визначення механізмів фінансового забезпечення інноваційного розвитку України. Проаналізовано основні перепони на шляху вдосконалення фінансового забезпечення інноваційної моделі економічного розвитку.

Утвердження інноваційної стратегії, оголошеної у Посланні Президента України до Верховної Ради України "Україна: поступ у ХХІ століття", шляхом відтворення старої науково-технічної політики виявилось неможливим. Сучасні завдання полягають у тому, щоб розробити і впровадити нові мотиваційні механізми інноваційного процесу, забезпечити його комерціалізацію, спрямованість на задоволення ринкового попиту [1]. Одним з аспектів реалізації інноваційних пріоритетів є здійснення оптимальної державної фінансової політики.

В Україні невирішеними залишаються питання забезпечення фінансовими ресурсами інвестицій у новітні технології та людський капітал при переході від

екстенсивного до інноваційного розвитку економіки. Інноваційний розвиток потребує значних обсягів фінансування, а тому актуальним завданням науки є визначення механізмів фінансового забезпечення інноваційного розвитку в ринкових умовах.

Серед основних перепон на шляху створення механізмів фінансового забезпечення інноваційної моделі економічного розвитку можна назвати: 1) збереження можливостей отримувати високі доходи від традиційних видів економічної діяльності; 2) слабкість та неліквідність внутрішнього фондового ринку; 3) відсутність небанківських фінансових інститутів (інституційних інвесторів); 4) труднощі з ефективним розміщенням фінансових ресурсів у банківській системі.

Економічне зростання, що після 10-річчя спаду спостерігається в Україні в останні роки, базується на збільшенні обсягів виробництва переважно в традиційних галузях [1]. У ході економічного зростання виникають передумови для нагромадження інвестиційних ресурсів. Збільшення валових заощаджень поставило проблему їхньої ефективної трансформації в інвестиції. Сьогодні необхідно забезпечити розбудову такого механізму акумуляції та розподілу фінансових ресурсів, який зробить можливим сталий економічний розвиток України в довгостроковій перспективі. При цьому не можна покладати надії на те, що ринок здатен сам ввести в дію такий механізм.

Позитивні тенденції в зростанні капітальних інвестицій, що склалися протягом 2000-2003 рр., має бути закріплено. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 - 2011 рр. передбачають проведення ефективної політики держави (виконавчої та законодавчої влади), яка повинна забезпечити закріплення щорічних темпів зростання інвестицій в основний капітал на рівні 10 - 12%. Така стратегія створить передумови для прискореного розвитку механізмів непрямого інвестування (особливо небанківських), що можуть відіграти вирішальну роль у фінансовому забезпеченні економічного розвитку.

Відсутність дієвих інститутів інвестиційного фінансування перешкоджає міжгалузевому розподілу фінансових ресурсів. Високотехнологічні й наукомісткі галузі практично не мають доступу до фінансових ресурсів для забезпечення інновацій, що поглиблює спеціалізацію країни на товарах нижчого ступеня переробки та на добуванні сировини. Слід зауважити, що структурні зміни в економіці відбуваються занадто повільно, це пояснюється низькою внутрішньою мобільністю капіталу. Державна політика має спрямовуватися на підтримку тенденцій зростання, у тому числі фінансову й організаційно-економічну, та на усунення диспропорцій у розподілі національного доходу, які є основною перешкодою на шляху реалізації інноваційної моделі економічного розвитку.

Останнім часом устальюється система трансформації заощаджень населення в інвестиції, в якій (крім комерційних банків) належне місце посідають інституційні інвестори (інвестиційні та пенсійні фонди, страхові компанії). Проте на початкових етапах розвитку даних інститутів роль держави в забезпеченні мобільності капіталу та фінансуванні технологічних зрушень має посилитися. Світовий досвід переконує, що державні інвестиції в напрямках структурно-

промислових пріоритетів за умов низької інвестиційної активності справляють стимуловальний вплив на збільшення обсягів приватних інвестицій. Поряд з тим нагальною проблемою залишається недосконалість механізмів державного інвестування.

Вихід на передній план (серед інших факторів економічного розвитку) інвестицій у людський капітал, у новітні технології та інновації потребує запровадження адекватних механізмів фінансового забезпечення. Складність полягає в тому, що необхідно вирішити, в яких пропорціях розподілятимуться обмежені ресурси між традиційними та новими видами економічної діяльності, між державою, банківськими та іншими фінансовими інститутами для забезпечення довгострокового розвитку. Питання розподілу фінансових ресурсів завжди породжує конфлікт інтересів - між державним і приватним суб'єктами господарювання, між багатими й бідними тощо.

Концептуальною основою державної політики з фінансового забезпечення інноваційного розвитку мають стати створення спеціалізованих державних фінансових інститутів та їхня взаємодія з банківськими установами та новоствореними небанківськими фінансовими інститутами [2]. Усунення диспропорцій у розподілі національного доходу сформує умови для становлення ринкових фінансових інститутів (банківського і небанківського типу); це загалом дозволить докорінно змінити вектори руху й інтенсифікувати внутрішню мобільність капіталу, що конче потрібно.

Важливе завдання - завершити формування нормативно-правового поля для функціонування в Україні мережі інституційних інвесторів, зокрема, недержавних пенсійних фондів, страхових компаній з нагромаджувальних видів страхування, інвестиційних фондів. Основною передумовою формування таких інститутів є наявність достатніх за обсягами чистих грошових заощаджень сектора домогосподарств.

Розвиток небанківських механізмів непрямого інвестування (або інституційних інвесторів) неможливий без відповідного інвестиційного середовища - ефективного фондового ринку, на якому обертаються акції та облігації вітчизняних емітентів. За відсутності цього середовища успішну діяльність фінансових інститутів такого типу буде ускладнено. Для формування в Україні небанківських інвестиційних механізмів потрібно вирішити низку проблем, до яких можна віднести низький попит на акції та облігації як фінансові активи і обмеженість їхньої пропозиції. Державна політика у сфері стимулювання заощаджень має спрямовуватися на комплексну підтримку формування та розвитку небанківських фінансових інститутів (інституційних інвесторів) - страхових компаній зі страхування життя, недержавних пенсійних фондів, інвестиційних фондів різного типу.

Становлення механізмів державного інвестування вимагає запровадження нових методів фінансування; серед них - участь у спільному з приватним капіталом фінансуванні проектів, кредитування за пільговими відсотковими ставками, випуск цінних паперів під фінансування перспективних інвестиційних проектів. Важливу роль у нагромадженні фінансових ресурсів для забезпечення структурних зрушень могли б відіграти механізми залучення державою коштів на добровільних

і конкурентних засадах - шляхом розміщення як державних цільових облігацій розвитку, так і облігацій органів місцевого самоврядування. Емітентами могли б виступати спеціально створені державні фонди. У справі формування цілісного механізму трансформації заощаджень в інвестиції облігації виконуватимуть одразу дві функції, послуговуючи інструментом нагромадження ресурсів для фінансування структурної перебудови економіки та гарантуючи безпеку вкладення коштів банківськими та, особливо, небанківськими фінансовими інститутами.

Потенційне місце держави в перерозподілі фінансових ресурсів та формуванні капіталу в Україні, з урахуванням особливостей перехідного періоду, характеризується такими ознаками: порівняно малі обсяги державних інвестицій не в повному обсязі зумовлюють їхню капіталоутворювальну функцію; державні інвестиції треба спрямовувати на фінансування ризикованих та венчурних проєктів, при цьому акумуляцію державних коштів доцільно здійснювати за рахунок не стільки податків, скільки спеціально розроблених боргових механізмів залучення ресурсів для державних інвестицій. Саме такими вбачаються принципи, які визначають роль держави в економічному розвитку України. Взаємодія держави з ринковими фінансовими інститутами у вирішенні окреслених проблем буде набагато ефективнішою, ніж узвичасне протиставлення державних і ринкових механізмів нагромадження фінансових ресурсів.

Отже, політику фінансового забезпечення довгострокового економічного розвитку інноваційного типу в Україні визначають кілька її складових. Насамперед, розгортання фінансового сектора, під яким слід розуміти поступове зростання активів фінансових інститутів (банківського і небанківського типу), посилення конкуренції між ними за заощадження і зниження вартості залучення коштів. Велике значення має реформування системи необґрунтованих обмежень мінімальної заробітної плати, створення інституційних умов (податкового та трудового законодавства) для нагромадження масових заощаджень населення як безальтернативного джерела фінансування. У здійсненні політики фінансового забезпечення економіки залишається переважно соціальна орієнтація державних витрат, державні інвестиції у сфері науки, освіти, медицини, культури. Необхідним є кардинальний перегляд податкової політики і зміщення акцентів з підтримки виробників на підтримку споживачів (масового внутрішнього попиту), що сприятиме більш рівномірному розподілові чистих заощаджень. Також слід широко запровадити змішані механізми акумуляції коштів з метою фінансування стратегічно важливих проєктів за участю держави і фінансових інститутів.

Виходячи з новітніх теорій економічного зростання можна стверджувати, що для своєчасного реагування на виклики й стрімкі зміни сьогодення економічна політика в Україні має зосередитися на створенні та формуванні адекватних фінансових механізмів. Треба усвідомити, що тільки інвестиції в інтелектуальний та людський капітал визначають траєкторію розвитку країни в довгостроковій перспективі. Практичні аспекти реалізації цих положень залежать, насамперед, від обмеженості інвестиційних ресурсів і загострення суперечностей інтересів. Тому роль фінансового механізму в раціональному використанні коштів за усталеної інноваційної моделі економічного розвитку не можна перебільшити.

Література:

1. Україна: поступ у ХХІ століття: Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000-2004 роки: Послання Президента України до Верховної Ради України // Уряд. кур'єр. - 2000. - № 34. - (23 лют.).

2. Європейський вибір: Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 - 2011 роки: Послання Президента України до Верховної Ради України // Уряд. кур'єр. - 2002. - № 100. - (4 четв.).

УДК 323.21

О.М. КРУТІЙ

ДІАЛОГ ВЛАДИ І НАСЕЛЕННЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ ПОЛІТИЧНОЇ КУЛЬТУРИ

Розглянуто наукові засади культури ведення діалогу, класифікацію діалогових ситуацій в аспекті управлінської діяльності.

Ефективність спільної діяльності у сфері державного управління значною мірою залежить від налагодженого діалогу між її учасниками. За зовнішньою простотою діалогу приховуються дуже складні процеси, що сягають усіх сфер суспільної думки й становлять ту конкретну структуру міжособистісної взаємодії, в якій здійснюються реальні відносини між людьми, у тому числі відносини влади й авторитету. Предметом такої уваги і метою дослідження є саме діалог в аспекті діяльності в галузі управління.

Спільне вирішення загальних питань державного управління, безпосередній діалог влади та громадян зменшує напругу в суспільстві та сприяє політичній стабілізації. Навпаки, авторитарне нав'язування певних ідеологічних штампів, готових політичних рішень, відсутність зворотного зв'язку в цій системі демонструє небажання враховувати суспільну думку та реальні інтереси громадян. Тому якщо громадяни потрібні політичній еліті не лише як електорат, а як та сила, що буде підтримувати владні дії та виступати союзником у реалізації їх у повсякденному житті, то необхідно налагоджувати діалог з населенням як обов'язковий елемент політичної культури влади.

У повсякденній свідомості діалог - це бесіда двох чи декількох особистостей, що проходить у формі запитань і відповідей. Отже, для його успіху досить, щоб співрозмовники вміли говорити, слухати, запитувати і відповідати.

Однак при зовнішній простоті діалог пронизує всі сфери суспільної свідомості і є тією конкретною структурою міжособистісної взаємодії, в якій втілюються реальні відносини між людьми, у тому числі відношення влади й авторитету.

Поняття "діалог" часто використовується у філософській, соціально-

психологічній та політологічній літератури. Діалог передбачає існування якої-небудь ситуації взаємодії (думок, позицій, вчинків, дій тощо). Розгляд діалогу взагалі, безвідносно до конкретної ситуації, до діяльності, до її суб'єктів був би з науково-психологічної точки зору некоректним. Тому в літературі, що присвячена вивченню проблеми діалогу, можна зустріти різні його характеристики, які залежать від конкретної діалогічної ситуації, досліджуваної авторами. Низка вчених (В.С. Біблер, Г.М. Кучинський, О.С. Белова та ін.) розглядають діалог як пізнавальний процес, процес пошуку істинних суджень через особливим чином організовану систему запитань та відповідей. Тобто може бути діалог як цикл "запитання-відповідь" [2; 3; 6]. За іншого випадку діалог розглядається в площині міжособового спілкування з точки зору можливості використання його з метою зростання особистості (Т.С. Яценко, С.Л. Братченко, М. Бубер, А.У. Хараш та ін.) [4; 5]. Діалог на особистісному рівні - це спілкування рівноправних вільних співбесідників на основі співпереживання та взаєморозуміння.

Слово "діалог" (dialogos) утворено від грецького logos (слово, поняття, думка) у результаті приєднання до нього префікса di (два). Значення слова "діалог" пов'язано з існуванням, визначенням двох слів, двох думок та їхньою взаємодією, як правило, у процесі міркувань, бесіди. За значенням слово "діалог" дуже близьке до грецького dialogomai, що означає "вести бесіду", "міркувати".

У різних джерелах по-різному визначається діалог: розмова, бесіда двох чи декількох людей, почерговий обмін репліками двох і більше людей і т. ін. На наш погляд, найбільш точним є визначення, дане М.М. Бахтіним: діалог - це взаємодія двох чи декількох повноцінних взаєморозумінь, яка не зводиться до однієї з позицій [1]. На думку Г.М. Кучинського, котрий спеціально докладно аналізує дане питання, специфіку діалогу визначення найповніше розкриває його саме як особливої форми взаємодії і дозволяє, поряд із зовнішнім діалогом, у якому різні точки зору розвиваються двома чи декількома співрозмовниками, вивчати і внутрішній діалог, у якому різні точки зору висуваються і розвиваються тим самим суб'єктом [6].

Перші спроби осмислення проблеми діалогу зазначено вже в стародавній індійській філософії. В античні часи з'явилися підходи до створення діалогіки як теорії діалогу. Вчення Сократа про анамнезісе, розвинуте Платоном, є, наприклад, одним з таких підходів. Відповідно до цього вчення, передбачалося, що творча енергія та знання індивіда знаходяться в його душі в латентному стані й очікують виходу. Вивільнення творчої енергії можливо за допомогою діалогу, у процесі якого запитання партнера індукують приховані можливості. Мистецтво вести діалог Сократ назвав "маєвтикою" (від грец. maieutike - буквально "повивальне мистецтво"), тобто метод за допомогою майстерних навідних питань отримувати від людини знання. Маєвтика являє собою метод діалектичних суперечок, діалогічне мистецтво, що дозволяє активізувати мислення співрозмовника, впливати на його емоційний стан і в результаті приводити до широго вирішення питання. Маєвтика як метод філософського пізнання припускає співтворчість, спільний пошук істини, проблемний діалог. Мистецтво Сократа полягало у створенні системи постановочних питань, метою яких було приведення

співрозмовника до сперечання із самим собою. У той же час маєтика, являючи цілісну систему прийомів, ходів та алгоритмів, сприяла народженню нового, вела до активізації й розвитку самих суб'єктів діалогу. Діалог Сократ ототожнював з живою мовою людини, створенням у співрозмовника одушевленого пошукового поля, де істина і знання не давалися в готовому вигляді, а припускали спільний пошук на рівних. Таким чином, у наближенні до істини, у формуванні творчої особистості Сократ бачив головний критерій відмінності діалектики "мистецтва вести міркування" від еристики, мистецтва суперечки, словесного змагання. Тільки в "слові та міркуванні" народжується істина, тільки в діалозі з діалектичним мистецтвом "вести міркування" можна охопити шире значення речей.

Розглядати діалог узагалі, безвідносно до конкретної ситуації, до діяльності, до її суб'єктів з науково-психологічної точки зору не було б коректно. Тому в літературі, що присвячена вивченню проблем діалогу, можна зустріти різні його характеристики залежно від конкретної досліджуваної авторами діалогічної ситуації.

С.Л. Братченко, досліджуючи умови формування діалогічної спрямованості суб'єкта, виділяє два рівні діалогу. Перший рівень - пізнавальний діалог, що розуміється ним як взаємодія точок зору, логік і відноситься до когнітивної сфери. Другий рівень - особистісний діалог, що розуміється як умова паритетного спілкування. Виділяючи ці рівні, автор порівнює їх [4; 5].

Між пізнавальним та особистісним (міжособистісним) діалогом є спільне, загальне, насамперед: ненасильницький характер спілкування; антидогматичність і висока евристичність; стимулювання творчості та розвитку одного чи обох співрозмовників.

З точки зору державного управління, основні завдання діалогу є такими:

1) орієнтованість переважно на пошук істини, що сприяє реалізації ідей політичного консенсусу;

2) провокування когнітивного конфлікту. Діалог як головний інструмент використовує систему питань, логічних парадоксів тощо. Однак він повинен базуватися на глибокому особистісному контакті, співпереживанні, підтримці й довірі. Діалог принципово несумісний з насильницькими способами впливу. Питання ж, особливо односторонньо спрямовані й об'єднані в певну систему, є могутнім знаряддям психологічного впливу (тиску) і легко перетворюються на засіб здійснення "комунікативної влади", маніпулювання;

3) народження істини, інтелектуальний розвиток одного, іноді обох співрозмовників, удосконалення знань та інтелектуальних умінь; але це можливо за умови розкриття в собі здібностей до конструктивного вирішення проблем;

4) досягнення стабільності соціально-економічної ситуації;

5) здійснення соціального партнерства.

У світовій практиці державного управління існують різні форми діалогу влади та громадян. Найбільш поширеними є форми посередництва, тобто діалог влади та населення, опосередкований через різноманітні громадські утворення - громадські дорадчі комітети, громадські слухання, громадська освіта, дослідження регіональних ініціатив, організація громади, соціальний моніторинг,

створення коаліцій та ін.

Принципово нові форми діалогу влади та населення було запропоновано у програмі "Діалог" на Луганщині. Тут сформовано систему безпосередньої взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування з громадськими організаціями та народом у цілому. В основу програми було покладено принцип регіонального партнерства владних структур із населенням, реалізація якого покаже, що за поняттями "народ" і "населення" влада бачить конкретну людину з її проблемами, турботами і надіями. При цьому влада не лише заявляє про свою готовність працювати на благо людини, але діє, не очікуючи, коли незадоволеність станом життя набуде будь-яких форм протестних форм [7].

Психологічні умови реалізації діалогу в стосунках населення з владою:

1. Антидогматичність, визнання права на різні точки зору та індивідуальність особистісних позицій.

2. Свобода висловлювання точок зору на різних рівнях владних відносин, толерантність, психологічна рівність партнерів.

3. Децентрація сприймання та розуміння, критична оцінка точки зору, розуміння іншої позиції, вміння поглянути на проблему очима партнера.

4. Конструктивна конфронтація, обстоювання власної позиції за принциповими ключовими питаннями, на умовах коректної дискусії та на засадах взаємоповаги і взаєморозуміння.

5. Творчий розвиток позицій партнерів. Свідома відмова від стереотипів та штампів у спілкуванні, враховування особливостей конкретної ситуації та співбесідника, відкритість до сприйняття нового.

Виходячи з вищесказаного можна стверджувати, що, попри зовнішню простоту, діалог - це складна форма міжособової взаємодії, яка передбачає, перш за все, сформовану діалогічну комунікативну спрямованість особистості. М. Бубер, А.У. Хараш під спрямованістю особистості у спілкуванні розуміють сукупність більш-менш усвідомлених особистісних настанов та ціннісних орієнтацій у сфері міжособистісного спілкування, як індивідуальну "комунікативну парадигму", що включає уявлення про зміст спілкування, його цілі, засоби та способи поведінки у спілкуванні [4; 5].

На базі концепції діалогу (М.М. Бахтін, М. Бубер, А.У. Хараш) у спеціальному дослідженні С.Л. Братченко виділив шість основних видів спрямованості особистості у спілкуванні: діалогічна комунікативна, авторитарна, маніпулятивна, альтероцептивна, конформна, індіферентна. Діалогічна комунікативна спрямованість характеризується орієнтацією на рівноправне спілкування, що ґрунтоване на взаємній повазі та довірі, на взаєморозуміння, взаємовідкритість і комунікативне співробітництво, а також прагненням до взаємного самовираження та розвитку. Саме така спрямованість у спілкуванні є основою паритетного діалогу.

Навчити паритетному діалогу (якщо бачити навчання в традиційному педагогічному розумінні) не можна, але можливо показати тому, хто навчається, причини, які перешкоджають його самореалізації та актуалізувати потенційні резерви його особистості (якщо такі існують) для свідомої роботи із

самовдосконалення.

За суто людським умінням ставити питання стоїть не просто людина з добре розрахованою схемою можливих відповідей і наступних питань, а цілісний духовний світ особистості, який включає як її попередній міжособистісний досвід, так і актуальні цілі даної взаємодії. Зрозуміло, що не менш складні процеси відбуваються й у свідомості слухача, вони віддзеркалюються в його реакціях на поведінку того, хто говорить, і не зводяться до заготовлених відповідей.

У свою чергу, методологія вдосконалення компетентності особистості у спілкуванні повинна спиратися на більш широкую систему уявлень про формування життєвого досвіду людини, ніж та, яка обмежується традиційними теоріями навчання та виховання.

Як така конструкція для навчання паритетному діалогу нами була запропонована модель транситуаційного навчання, яка дозволяє знайти шляхи інтеграції життєвого та лабораторного джерел комунікативного досвіду та усвідомити різні методи прийняття групових рішень та інших засобів забезпечення міжособового співробітництва.

Метою нашого експериментального дослідження було виявити рівень компетентності особистості у спілкуванні та зробити його їх предметом усвідомлення й цілеспрямованої системної організації. Тобто не інтеріоризувати що компетентність, а навпаки, екстеріоризувати, винести назовні, надати їй форми контрольованих і свідомо регульованих дій - спочатку зовнішньої (за допомогою серії вправ з формування навичок діалогічного спілкування), а потім форми внутрішніх розумових дій (у процесі розв'язання завдань проблемного типу).

Виходячи з вищезазначеного зауважимо, що підготовка до ефективного здійснення діалогу має спиратися на наукові засади культури ведення діалогу, особливості індивідуального досвіду суб'єктів потенційного діалогу, класифікацію діалогових ситуацій, адекватну реальній діяльності тих, хто здійснює діалог.

Література:

1. *Бахтин М.М.* Эстетика человеческого творчества. - М.: Искусство, 1979. - 424 с.
2. *Библер В.С.* Диалог культур и школа XXI века // Школа диалога культур: Идеи. Опыт. Проблемы. - Кемерово: АЛЕФ, 1993. - 416 с.
3. *Буш Г.* Диалогика и творчество. - Рига, 1984. - 318 с.
4. *Братченко С.Л.* Майевтика, диалог, личностный рост // Тези Міжнар. наук. конф. "Майевтика у системі психологічних знань". - К., 1993. - С. 19 - 21.
5. *Емельянов Ю.Н.* Обучение паритетному диалогу: Учеб. пособие. - Л., 1991. - 107 с.
6. *Кучинский Г.М.* Психология внутреннего диалога. - Минск: Вышэйш. шк., 1998. - 206 с.
7. 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; Керівник авт. кол. В.В. Лісничий. - Х.: Вид.-во ХарПІ УАДУ "Магістр". 2003. - 580 с.

ДЕРЖАВНА І МУНІЦИПАЛЬНА СЛУЖБА

УДК 007:378

Л.О.БЕЛОВА, К.О.МЕТЕШКІН, Н.Х.РАКОВСЬКА

НОВА МЕТОДОЛОГІЧНА ПАРАДИГМА УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ І НАУКОЮ

Запропоновано нову методологічну парадигму управління освітою і наукою на базі інтелектуальних інформаційних технологій.

Період розвитку України в 1991 - 2001 рр. характеризується пошуком шляхів і напрямків удосконалювання суспільства в різних сферах його діяльності. Найважливішою складовою розвитку суспільства, якій держава приділяє велику увагу, є освіта громадян України. Цьому присвячено укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів і накази Міністра освіти і науки України [2; 4; 5], що задають концепцію Єдиної системи безупинної освіти в Україні. Структура такої системи дуже велика - від дошкільної освіти до аспірантури (ад'юнктири), докторантури і самоосвіти.

Важливим компонентом освіти є її інформаційна складова, сучасною матеріальною основою якої є обчислювальні мережі різних рівнів інтеграції. Вимоги Закону України "Про Концепцію Національної програми інформатизації" [1] визначають організацію обчислювальних мереж у сфері освіти і науки. Крім того, в останні роки здійснено велику роботу зі стандартизації нормативних документів (кваліфікаційних характеристик випускника вищого навчального закладу, освітньо-професійних програм, фондів кваліфікаційних завдань і ін.). Зміст основних нормативних документів структуровано, що значною мірою полегшує їхнє подання в базах даних реляційного типу і створює передумови виконання вимог Державної національної програми [4] - побудова єдиної інформаційно-комп'ютерної системи керування освітою.

Могутнім фактором розвитку освіти в Україні на сучасному етапі є загальноєвропейські інтеграційні освітні процеси, що одержали узагальнену назву Болонського процесу. Принципи підготовки фахівців, закладені в Болонській декларації, відбиваються в Указі Президента України [3] і Постанові Кабінету Міністрів України "Про затвердження Програми розвитку системи навчання на 2004 - 2006 роки" [6].

Стислий аналіз законодавчої основи розвитку освіти в Україні показує, що сьогодні актуальними є вирішення наукового завдання в межах двох масштабних

процесів, перший з яких пов'язаний з інформатизацією і керуванням в освітній сфері держави, другий - з інтеграційними європейськими процесами.

Таким чином, переходячи з правової мови на наукову, можна стверджувати, що методологічна парадигма керування утворенням і наукою застаріла, і гальмує розвиток освіти в цілому. Необхідно створити нову методологічну парадигму, основу на сучасних досягненнях в галузі інтелектуальних інформаційних технологій (ІТ).

На сьогодні є безліч наукових праць, присвячених дослідженню тих чи інших процесів і явищ, пов'язаних з розробкою інформаційно-комп'ютерної системи управління освітою і наукою. До них можна віднести проведені за трьома напрямками дослідження: по-перше, пов'язані з управлінням когнітивними процесами (створення навчальних систем, електронних підручників, програм дистанційного навчання тощо) [7]; по-друге, в галузі управління навчальними процесами і вузами [12]; по-третє, присвячені питанням організації та створення системи управління освітою в цілому [14]. Крім того, можна виділити низку робіт [10; 11], що припускають використання під час управління когнітивними і навчальними процесами методів штучного інтелекту.

Характерною ознакою виконання вимог законів, аналіз яких наведено вище, є створення в Україні телекомунікаційної мережі, котра одержала назву "УРАН", що зв'язує між собою провідні вузи і науково-дослідні інститути країни. Зазначимо, що фінансову допомогу в побудові цієї комп'ютерної мережі роблять США та їхні партнери по НАТО. Це свідчить про те, що країни альянсу, і, у першу чергу, США (телекомунікаційна мережа "УРАН" передбачає вихід на США), зацікавлені в інформації, що циркулює в мережі, з метою аналізу стану освітніх процесів і науки в Україні. Створювана обчислювальна мережа є інформаційною і не передбачає реалізацію функцій управління. Крім того, її створення є необхідною, але не достатньою умовою для організації ефективного управління освітніми процесами.

Аналіз наукової літератури з питань створення інформаційно-комп'ютерної системи управління освітою і наукою дозволяє зробити висновок, що в даний час відсутній єдиний системний підхід у дослідженнях з цієї проблематики.

Основними причинами, що обумовлюють труднощі, пов'язані з розробкою теоретичних основ, у рамках яких проводилися б цілеспрямовані дослідження, є такі: по-перше, різноманіття і складні взаємозв'язки освітніх процесів вищої школи; по-друге, ці процеси слабоструктуровані, тому що мають суб'єктивну основу; по-третє, вони мають складну ієрархічну структуру; по-четверте, основним об'єктом (суб'єктом) розглянутих процесів є людина, яка володіє природним інтелектом, здатна до самоорганізації і саморозвитку. Крім того, важливою причиною є слабке фінансування всіх складових освіти і науки.

На наш погляд, подолання труднощів, пов'язаних з розробкою інформаційно-комп'ютерної системи управління освітою і наукою, у першу чергу, залежить від створення теоретичних основ, що забезпечили б цілеспрямованість досліджень у цій предметній галузі. Методична база теоретичних основ повинна містити методи і методики кібернетики - науки, предметом дослідження якої є об'єкти і процеси

керування живої чи неживої природи, а також педагогіки, зокрема її дидактичної складової.

Синтез методичних баз кібернетики і педагогіки створив кібернетичну педагогіку. Джерела її наукового напрямку відносять до 60-х рр. XIX ст., коли одержало свій розвиток програмоване навчання. Динамічний розвиток інформаційних, телекомунікаційних систем, а також мережних технологій за останні десятиліття дозволив розглядати освітні процеси як об'єкт управління з використанням ІТ.

Обґрунтування використання ІТ на сучасному етапі розвитку освіти в Україні й одночасно з цим розвиток теоретичних основ кібернетичної педагогіки знаходимо в роботах [9 - 11; 13], де сформульовано концептуальні положення і принципи управління когнітивними (пізнавальними), навчальними й освітніми процесами вищої школи на основі використання методів штучного інтелекту.

Аналізуючи систему освіти і науки як систему, що містить проблеми, в якій протікають слабоструктуровані процеси, котрі погано піддаються формалізації, виділимо комплексну проблему, яка полягає у створенні математичного і програмного забезпечення для вищезгаданої єдиної інформаційно-комп'ютерної системи управління освіти і наукою.

Декомпозируємо комплексну проблему на три частки, тобто приватні проблеми.

Перша - створення технології формалізації слабоструктурованих освітніх процесів у вищій школі.

Друга - створення інтелектуальних засобів на основі розподілених баз знань навчального призначення, що відбивають колективний інтелект науково-педагогічних працівників (НПР) вузу та забезпечують ефективне управління навчальними процесами з використанням як природного інтелекту людини, так і спеціально створених моделей його професійних знань.

Третя - створення моделей професійних знань НПР вузів, які б забезпечували реалізацію управління когнітивною діяльністю забезпечували не тільки в рамках навчальної дисципліни, але і спеціальності навчання в цілому.

Природно припустити, що при детальному аналізі протиріч системи, яка містить проблему, можна виділити й інші приватні проблеми, пов'язані з психологією учасників освітніх процесів, фінансовим і матеріальним забезпеченням системи освіти і науки, мовні проблеми та ін.

Вирішувати сформульовані проблеми чи хоча б послабити протиріччя, котрі їх обумовлюють, необхідно комплексно за декількома напрямками.

Одним з основних напрямків є створення відкритої життєздатної теорії, методи і методики якої сприяли б побудові всіх видів забезпечення інформаційно-комп'ютерної системи управління освітою і наукою, а саме: технічного, математичного, програмного, інформаційного, лінгвістичного і правового забезпечення.

Елементи технічного забезпечення сьогодні вже створені та функціонують як телекомунікаційна мережа "УРАН", локальні і корпоративні обчислювальні мережі вузів. Що стосується розробки математичного забезпечення, то технологія формалізації слабоструктурованих завдань в освітній сфері вже запропонована

колективом авторів [12]. Найбільш розвинутим зараз є програмне забезпечення. Однак використання різних операційних систем, а також різних за часом несумісних пакетів прикладних програм ускладнює створення єдиної інформаційно-комп'ютерної системи управління освітою і наукою.

Інформаційне і лінгвістичне забезпечення вимагає спеціальних досліджень, присвячених створенню лінгвістичних баз знань і даних навчального призначення, а також створенню інтегрованих словниково-довідкових засобів, що забезпечують лексикографічну підтримку навчальних процесів у вузах. Крім того, загальноєвропейські інтеграційні процеси зумовлюють рішення проблеми термінологічної стандартизації освітніх процесів у вишій школі. На наш погляд, освітні стандарти вищої школи необхідно доповнити списком словниково-довідкових засобів за кожним напрямком і спеціальністю навчання у вузі.

Крім розробки теоретичних основ створення системи управління освітою і наукою нового покоління на основі ІТ необхідно прикласти значні зусилля організаційного характеру, адміністрування обчислювальних мереж і супроводу відповідних баз даних і знань.

У цьому зв'язку вже зараз виникає завдання підготовки менеджерів в освітній сфері на різних рівнях ієрархії системи управління освітою і наукою. Такі фахівці, яка педагог-менеджер, на рівні управління когнітивними (пізнавальними) процесами повинні володіти не тільки знаннями будь-якої конкретної предметної сфери, але ще і спеціальними знаннями, що дозволять створювати моделі управління когнітивними процесами на мовах об'єктно-орієнтованого програмування. Уміння і навички таких фахівців повинні забезпечувати експлуатацію обчислювальних мереж, супровід і вдосконалювання програмного забезпечення, а також їхнє адміністрування.

Фахівці вузівської ланки управління (адміністратори вузів) повинні добре знати організацію навчальних процесів, технічні і програмні засоби, що забезпечують ефективне функціонування навчальних закладів у цілому. Їм необхідно вміти аналізувати стан не тільки навчальних процесів на рівні кафедри і факультету, але і навчальних закладів у цілому, а також оцінювати їхню ефективність. Крім того, мати навички створення електронних сценаріїв навчання з конкретних спеціальностей навчального закладу їхній супровід і забезпечення своєчасного коректування.

Фахівцям вищого рівня управління необхідні великі і глибокі знання з управління складними організаційно-технічними системами освітньої та наукової спрямованості. Уміння таких фахівців повинні забезпечувати роботу з моделями оцінки стану освітніх процесів у навчальних закладах міста чи регіону.

Науковість процесу розробки системи управління освітою і наукою нового покоління вимагає створення спеціальних наукових підрозділів, що розробляють математичне і програмне забезпечення для системи управління вузівського і регіонального рівня ієрархії, а також підготовки наукових кадрів для вирішення поставлених вище завдань. На ці підрозділи можна покласти завдання моделювання процесів і явищ з метою розвитку вузівської науки,

прогнозування результатів наукової діяльності, а також визначення перспективних наукових напрямків.

Варто звернути увагу на підготовку наукових кадрів з кібернетичної педагогіки, які повинні забезпечити розвиток і вдосконалення цього наукового напрямку. Доцільно розробити паспорт спеціальності, що повністю відбивав би досліджувані процеси та явища на стику кібернетики і педагогіки, а може й інших суміжних наук. Прототипами можуть стати паспорта спеціальностей 05.13.06 - "Автоматизовані системи управління і прогресивних інформаційних технологій" і 05.13.23 - "Системи і засоби штучного інтелекту".

Таким чином, на основі законодавчої бази розвитку освіти і науки, а також об'єктивних процесів інтеграції вищої школи України в загальноєвропейську зону вищого освіти запропонована нова методологічна парадигма управління освітою і наукою на основі використання ІТ.

Вирішення теоретичних і практичних завдань, зв'язаних з побудовою системи управління освітою і наукою, забезпечить не тільки ефективне функціонування цієї системи в цілому, але і дозволить здійснювати безупинне утворення, а також підготовку і перепідготовку кадрів на базі створених інтелектуальних систем управління навчальними процесами у ВНЗ.

Література:

1. Закон України "Про Концепцію Національної програми інформатизації" від 4 лютого 1998 р. № 75/98-ВВР // ВВР України. - 1998. - № 27-28. - Ст. 182.
2. Указ Президента України "Про основні напрями реформування вищої освіти в Україні" від 12 вересня 1995 р. № 832/95 // CD НАУ-Експерт. - Т.1 (005).
3. Указ Президента України "Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу" від 11 червня 1998 р. № 615/98 // CD НАУ-Експерт. - Т.1 (005).
4. Постанова Кабінету Міністрів України "Про державну національну програму "Освіта" від 3 листопада 1993 р. № 896 (Україна XXI ст) // CD НАУ-Експерт. - Т.1 (005).
5. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Програми розвитку системи дистанційного навчання на 2004-2006 роки" від 23 вересня 2003 р. № 1494 // CD НАУ-Експерт. - Т.1 (005).
6. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про державний вищий навчальний заклад" від 5 вересня 1996 р. № 1074 // CD НАУ-Експерт. - Т.1 (005).
7. *Артеменко А.П.* Три методичні принципи написання гіпертекстового підручника. Харківська вища школа: методичні пошуки на рубежі століть: Матеріали конф. / За ред. Т.О. Маркової. - Х.: Вид. центр ХНУ, 2001. - С. 10-11.
8. *Атанов Г.А., Пустынникова И.Н.* Обучение и искусственный интеллект, или Основы современной дидактики высшей школы. - Донецк: Из-во Дон. ун-та, 2002. - 504 с.
9. *Белова Л.А., Метешкин К.А. Уваров О.В.* Логико-математические основы

управління учебними процесами вузов. - Х.: Восточнорегион. центр гуманитарно-образовательных инициатив, 2001. - 272 с.

10. Белова Л. А., Уваров О. В., Метешкин К. А. Кибернетическая педагогика - миф или реальность? // Проблемы инженерно-педагогической освіти: Зб. наук. праць. Вип. 3. - Х.: УПА, 2002. - С. 5 - 9.

11. Метешкин К. А. Теоретические основы построения интеллектуальных систем управления учебным процессом в вузе: [Моногр.] - Х.: Экограф, 2000. - 278 с.

12. Свиридов В. В., Семенец В. В., Левыкин В. М. и др. Автоматизация управления вузом // АСУ и приборы автоматики. - 1998. - № 103. - С. 3 - 13.

13. Уваров О. В. Метешкин К. А. Этапы развития кибернетической педагогики // Проблемы инженерно-педагогической освіти: Зб. наук. праць. Вип. 4. - Х.: УПА, 2003. - С. 7 - 13.

14. Шаронова Н. В., Бобир Є. І. Про проблему створення інтегрованої системи управління освітою: Харків, вища школа: Методичні пошуки на рубежі століть: Матеріали конференції / За ред. Т. О. Маркової. - Х.: Вид. центр ХНУ, 2001. - С. 81 - 84.

УДК 35:06.048.2

О. Ф. МЕЛЬНИКОВ

АНАЛІЗ ПОТРЕБ - НЕВІД'ЄМНА СКЛАДОВА ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Проаналізовано вітчизняний і зарубіжний досвід щодо методологічних підходів, методів і техніки оцінки потреб, які використовуються у процесі підвищення кваліфікації державних службовців. Розглянуто структуру потреб у професійному навчанні державних службовців, оцінку його ефективності. Досліджено проблеми використання закордонних програм і методів навчання й розвитку керівників.

Аналіз потреб - ключова складова системного підходу до навчального процесу. у галузі професійного навчання державних службовців особливий інтерес викликають підходи до оцінки потреб у підготовці та розвитку керівних кадрів, а також методи і техніка проведення доцільних організаційних змін з метою вдосконалення процесу підвищення кваліфікації державних службовців для забезпечення ефективної роботи установ та організацій.

З цих позицій корисним є аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо методологічних підходів, методів і техніки оцінки потреб, які використовуються у процесі підвищення кваліфікації державних службовців, а також безпосереднього передання знань, умінь і навичок, змін установок і

пріоритетів держслужбовців.

Структура потреб у професійному навчанні державних службовців. Загалом потребу у професійному навчанні можна розглядати як розбіжність між досягнутою професійною компетентністю працівника та конкретними вимогами посади або організаційним завданнями. Ця розбіжність між вимогами та результатами діяльності державного службовця і складає власне потребу в його професійному навчанні, якщо ж говорити про майбутнє, то це може бути розрив між його сьогоднішніми результатами та майбутніми вимогами.

Узагальнена структура потреб, на нашу думку, може бути представлена у такому вигляді:

- стратегічні потреби (СП). Визначаючи ці потреби, треба розглядати сучасний стан у досягненні стратегічної мети та розв'язанні основних завдань всієї організації чи установи, тобто загальні проблеми, пов'язані з можливістю підвищення ефективності роботи у майбутньому;

- оперативні потреби (ОП) - це визначення різниці між теперішнім і бажаним станом виконання службових обов'язків державними службовцями, тобто потреб, пов'язаних з поліпшенням роботи певного підрозділу чи групи фахівців, або потреби у відповідних організаційних змінах з переглядом чинних посадових інструкцій;

- навчальні потреби (НП) - це порівняння компетентності окремих працівників із узгодженими стандартами (професійно-кваліфікаційними характеристиками, посадовими інструкціями та ін.) і визначення певних знань, умінь і навичок, яких треба набути державним службовцям для належного рівня компетентності чи у зв'язку з організаційними змінами;

- індивідуальні потреби (ІП) - це потреби, пов'язані з визначенням індивідуальних цілей і шляхів їхнього досягнення, а також зі сприянням та підтримкою особистих планів професійного розвитку [3].

Оцінка ефективності професійного навчання, або навчальної інтервенції, державних службовців - останній етап системного підходу [2]. Незважаючи на те, що він дуже тісно пов'язаний з першим етапом системного підходу - аналізом потреб. Це означає, що під час оцінювання ефективності наголос треба ставити не на навчально-методичному забезпеченні та безпосередньо навчальному процесі, а на тому, як вирішено (задовільнено) виявлені потреби (рисунок).

Таким чином, структура проблем, ефективність розв'язання яких аналізується, збігається зі структурою потреб, що з'ясовані на першому етапі системного підходу.

Зауважимо, якщо під час аналізу потреб ми просувалися від з'ясування стратегічних до з'ясування індивідуальних потреб, то під час оцінки ефективності професійного навчання державних службовців - від оцінки ефективності вирішення індивідуальних до оцінки ефективності вирішення стратегічних проблем.

Проблеми використання закордонних програм і методів навчання й розвитку керівників. Якщо виходити з викладеної вище концепції, а саме: жодна програма підвищення кваліфікації не повинна здійснюватися без ретельного визначення цілей і проблем організації, а також індивідуальних потреб у підвищенні кваліфікації, то напрошується висновок - будь-які програми повинні чітко відповідати потребам конкретних організацій і їхніх керівників. А значить, ніяка

програма, у тому числі й зарубіжна, не може бути механічно перенесена для використання в інших умовах - вона неминучо втрачає свою цінність і ефективність. Однак це зовсім не означає, що необхідності у вивченні структури й змісту закордонних програм узагалі не існує.



Рисунок. Структура потреб та зумовлених ними проблем

Що може дати таке вивчення? Насамперед, воно дозволяє виявити нові тенденції в управлінні й у підвищенні кваліфікації, що розвинулись у результаті науково-технічного прогресу, зміни організаційних структур, техніки і методів управління, а також виникнення нових напрямів і сфер в управлінській діяльності. Такий аналіз дозволяє оцінити тенденції в розвитку управління і підготовки керівних кадрів, виявити недоліки й проблеми, виявлені в цих галузях.

Аналіз структури і змісту програм дозволяє визначити їхню спрямованість, зокрема навчального матеріалу, орієнтованого на одержання знань, засвоєння навичок, зміну установок, що також немаловажно для планування перспективного розвитку системи навчання керівників (зокрема матеріальної бази, аудіовізуальної техніки, кваліфікації викладачів). Разом з тим ми категорично проти механічного перенесення в нові умови і закордонних, і своїх національних програм без попередньої їхньої адаптації до конкретних потреб.

Світова практика давно показала неефективність такого підходу і жорсткої стандартизації програм навіть усередині однієї країни, галузі або підприємства.

Важливо врахувати ще і той факт, що більшу частину успішних зарубіжних програм неможливо використовувати в наших умовах з тієї причини, що в них, як правило, не відбиті способи реалізації "не навчальних" рішень існуючих проблем, наприклад методи управлінського консультування чи організаційних змін. Ці методи часто не можуть бути описані, тому що багато з них виникає і реалізуються у процесі здійснення програми. Таким чином, механічне перенесення закордонних

програм може охоплювати лише ту їхню частину, що пов'язана з передаванням знань і деяких навичок, що ми вважаємо найменш важливою й ефективною частиною.

Оскільки цінність використання самих програм і обмежена з вищезазначених причин, ретельне вивчення методів і техніки організаційного розвитку та вдосконалювання керівників становить величезний інтерес, оскільки, на нашу думку, будь-який окремий метод (техніка) навчання чи організаційного розвитку може бути перенесений у будь-які соціальні й організаційні культури (з відповідною адаптацією чи без неї).

Особливий інтерес викликає вивчення активних методів впливу на керівника й організацію з метою їх позитивних змін, яких сьогодні нараховується достатньо. На жаль, у цій низці постсоціалістичних країн, у тому числі в Україні, ще й сьогодні головним методом навчання керівника вважається найменш ефективний - лекційний метод, на який часто припадає 60 - 80 % навчального часу.

Разом з тим практично не застосовуються такі комплексні й ефективні методи розвитку і керівників, і організації, як управлінське консультування, організаційний розвиток, тренування чутливості, аналіз протидіючих сил, техніка номінальних груп, мозкові атаки, метод критичних ситуацій та спрямовані одночасно як на вирішення проблем організації, так і на формування практичних умінь керівника визначати проблеми, приймати рішення, керувати колективом.

У цьому значенні закордонні методи і техніка підвищення кваліфікації та розвитку керівників становлять значний інтерес для вивчення і використання у практиці вдосконалювання управління й підготовки керівників у нашій державі. Актуальність цієї проблеми різко зростає у зв'язку зі збільшенням самостійності підприємств, підвищенням ролі людського фактора й розширенням розмаїтості проблем підприємств і потреб їхніх керівників. У цих умовах стандартизовані навчальні програми і високо централізований механізм управління системою підвищення кваліфікації вже не можуть вчасно справлятися із задоволенням різноманітних потреб.

Виходом зі становища, що склалося, може бути розвиток гнучких, модульних систем комплексної зміни організації та вдосконалювання керівників, що самоадаптуються і дістали широке поширення за рубежом в останні 5 - 10 років.

Саме гнучкі, модульні програми добре підходять для вирішення комплексних завдань удосконалювання організації та їхніх керівників, обов'язковим компонентом яких, у свою чергу, є визначення потреб і оцінка результатів програми.

Інструментарій моніторингу ефективності професійного навчання державних службовців. Для оцінки ефективності професійного навчання використовують різноманітні інструменти [1].

При з'ясуванні ефективності вирішення індивідуальних потреб більш доцільним буде анкетування, що дозволяє у короткий термін одержати максимум необхідної інформації і значно дешевше, ніж інтерв'ю (приблизно у три - п'ять разів при однаковій кількості опитуваних). Кожний слухач заповнює відповідну анкету, в якій висловлює думку про здійснення особистих побажань щодо результатів

навчання, свої зауваження, побажання та пропозиції.

Оцінка ефективності вирішення навчальних потреб проводиться викладачами шляхом використання як традиційних (заліки, іспити, тестування, підсумкові роботи), так і новітніх, більш інтерактивних форм оцінювання (співбесіди, участь у роботі малих груп, "круглих столів", семінарах, дискусіях, форумах, чатах, виконанні індивідуальних завдань, розв'язанні проблемних ситуацій тощо).

Моніторинг ефективності вирішення оперативних і стратегічних потреб здійснюється для з'ясування, чи покращилася робота працівника після професійного навчання та чи підвищилася ефективність роботи його підрозділу або всієї організації? Цей моніторинг проводиться через деякий час після закінчення навчання (три - шість місяців). У ньому можуть брати участь (бути респондентами) як сам працівник, який навчався, так і його співробітники, безпосередні керівники, керівники підрозділів та всієї організації. При цьому слід враховувати необхідність диференціювання різних методів для різних категорій робітників організації. Так, для керівників найбільш оптимальним буде інтерв'ю, що пов'язано із їхнім більш високим, порівняно з рядовими співробітниками, рівнем компетенції та кращим знанням загальних проблем організації.

Для рядових співробітників доцільнішим буде анкетування.

Якщо ж додатково вивчаються структурно-функціональні проблеми, дуже корисним буде застосування, додатково до зазначених, методу стороннього спостереження.

При опрацюванні отриманої інформації, крім аналізу проблем у цілому, що дозволяє виявити загальні тенденції, варто окремо проводити аналіз за такими категоріями респондентів: вік; стаж роботи в даній організації; підрозділ, в якому працює респондент; види роботи, з якими в основному пов'язана діяльність співробітника; місце в ієрархії організації (керівники вищого рівня (керівник організації і його заступників), керівники середнього рівня (начальники управлінь), керівники нижнього рівня (начальники відділів і секторів), рядові співробітники).

Як показує наш досвід роботи в цьому напрямку, розподіл саме на такі категорії дозволяє одержати найбільш повну структуровану інформацію.

Після опрацювання інформації, отриманої шляхом інтерв'ю та анкетування, доцільно провести групові інтерв'ю (окремо для робітників кожного зі структурних підрозділів організації) - це дозволить уточнити і конкретизувати аналізовані проблеми.

Після завершення оцінки ефективності проведеного професійного навчання робиться висновок про його адекватність цілям роботи всієї організації і проводиться коригування відповідних потреб, що аналізуються для подальшої ефективної роботи організації.

Тобто аналіз потреб, проведення відповідної навчальної інтервенції та оцінка ефективності вжитих заходів - це не кампанія чи якесь одноразове дійство, це постійно діюча складова системи управління персоналом, що забезпечує ефективну роботу організації.

Підбиваючи підсумки, хотілося б відзначити, якщо організація взагалі ніколи не практикувала систематичного визначення потреб в удосконалюванні й обмежувалася лише періодичним направленням керівників у навчальний центр для підвищення кваліфікації за "розрядкою" зверху і якщо керівний склад дійсно усвідомив необхідність постійного розвитку та вдосконалювання своїх керівних кадрів паралельно з розвитком організації, то краще почати з використання самих простих, зрозумілих кожному методів оцінки і потім, з придбанням досвіду і зростанням кооперації членів організації, процес може ускладнюватися, ставати більш точним і ефективним.

Література:

1. Дзюндзюк В.Б., Мельников О.Ф. Інструменти і техніка визначення потреб професійної підготовки державних службовців // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць / УАДУХФ. - Дніпропетровськ: 2001. - №1(4). - С. 66 - 70.
2. Мельников О.Ф. Аналіз потреб у професійному навчанні державних службовців // Вісн. УАДУ. - 2000. - № 3. - С. 426 - 432.
3. Прокопенко И.И. Опыт капиталистических стран в области подготовки руководящих кадров / МНИИПУ. - М., 1989. - 28 с.

УДК 374.32

П.Є. МИНКО, Т.О. ОЛІЙНИК

ТЕХНОЛОГІЯ КРИТИЧНОГО МИСЛЕННЯ ЯК СКЛADOVA ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦЯ НОВОГО ТИПУ

Розглянуто можливості нової системи освіти, яка разом з наданням знань формує необхідність постійного та незалежного використання інформації, формування умінь та навичок самоосвіти, а також незалежний творчий підхід до знань.

Ринкові умови, тенденції розвитку світу в напрямку глобалізації та інформатизації вимагають від вищої освіти досконалих механізмів швидкого реагування на виклики сучасного суспільства, врахування нових запитів ринку праці, вміння гнучко змінювати освітні стандарти і норми. Відбуваються радикальні зміни освітньої парадигми, які вимагають нових засад і принципів підготовки викладацьких кадрів для вищих навчальних закладів та мають розумітися на тому, що нова культура навчання характеризується здатністю: 1) формулювати потреби в інформаційному середовищі; 2) знати загальнодоступні джерела інформації, вміти користуватися ними; 3) відбирати інформацію,

аналізувати, структурувати, систематизувати та перевіряти її достовірність;
4) уміти використовувати вже існуючу інформацію для створення нової.

У країнах Центральної та Східної Європи і Центральної Азії проходять стрімкі перетворення в політичній та соціальній сферах, прогресивні університети готують студентів до ролі відповідальних громадян, які вміють оперувати інформацією задля вирішення важливих проблем сьогодення своєї країни. В Україні провідної ролі набуває розробка курсів розвитку критичного мислення й активного навчання у світі вищої школи. Зазначений напрямок не є чимось новим для вищої освіти, навпаки, він базується на давно існуючому визначенні, що навчання в університеті потребує спеціальної підготовки з основ сучасної культури навчання (навичок критичного письма, публічних виступів, ефективних комунікацій, лідерства тощо) [1].

Звертаючись до історії цього питання, додамо: ще перші європейські університети пропонували навчальні програми з розвитку критичного мислення, пов'язували академічне пізнання з життям і були розроблені за традиціями Давньої Греції та Давнього Риму. Вони склалися з семи предметів: на основі практичного Тривіума - це граматики, риторика, логіка або діалектика; та спеціального Квадріума - геометрія, математика, музика й астрономія. Цілковито природно, що протягом першого року університетського життя опанування практичною частиною (Тривіумом) сприяло виробленню у студентів критичної позиції щодо свого навчання та готувало до активної участі в навчальному процесі через оволодіння мовою, риторикою, композицією, аргументацією, формальною логікою, навичками вирішення проблем.

Аналіз останніх досліджень свідчить, що на сьогодні існують різні погляди на цілі, завдання та зміст вищезазначених курсів. Перший підхід реалізується через поглиблене вивчення теоретичних основ логіки, аналізу даних, аргументації та філософії [2]. Другий - спрямовано на впровадження практичного курсу щодо розуміння того, в який спосіб відбувається ефективна розумова діяльність (осмислення інформації, організація думок, пошук змістовних аргументів на підтримку особистої позиції або її перегляд під впливом контраргументів). Головною особливістю такого курсу є гнучка структура, що дозволяє модифікувати його відповідно до вимог університетів та підготовки студентів за міждисциплінарною тематикою та може викладатися протягом 40 - 50 годин семінарських занять одного семестру.

Викладання такого курсу можна запропонувати фахівцям різних предметів за умов обізнаності та певного досвіду щодо технології критичного мислення. Отже, дана стаття висвітлює особливості адаптації технології критичного мислення у вищих навчальних закладах. Для підготовки викладачів до читання курсу достатньо запропонувати 12-15-годинну програму в рамках курсів підвищення кваліфікації. Залежно від актуальності тих чи інших питань культури і традицій регіону можлива розробка альтернативних курсів. Викладачі, котрі спеціалізуються на філософії, політичній теорії або інших наближених галузях, можуть більш детально зупинитися на вивченні теми свободи та відповідальності, але вони завжди повинні пам'ятати: при більш абстрактному змісті необхідно

пріділяти значну увагу вирішенню проблеми зацікавленості та мотивації.

Запропонований курс розвитку критичного мислення й активного навчання не є поглибленим вивченням логіки, аналізу даних, аргументації тощо. Він планується як практичний вступний курс для ознайомлення з основами технології критичного мислення, що допомагає краще розуміти, розмірковувати, організовувати думки та висувати змістовні аргументи, опрацьовувати інформацію, формулювати незалежні точки зору, відстоювати їх або змінювати залежно від контраргументів. Головною виховною метою курсу є вироблення активної громадської позиції щодо вічних проблем людського буття та актуальних проблем сучасної цивілізації, без вирішення яких неможливо існувати в сучасному суспільстві.

У такий спосіб студентам необхідно оволодіти вмінням чіткого висловлювання власних думок, організації конструктивного діалогу та згурпування зусиль з метою творчого вирішення проблем на основі критичного опанування інформацією та власного досвіду суспільного життя (у першу чергу, в університеті). При цьому викладач має позбутися традиційного розподілу ролей під час навчання і, перш за все, ролі гуру, верховного судді, бездоганного авторитету та носія перевірених цінностей і затверджених традицій, що обмежується контролюванням тривіального накопичування фактологічних знань. Він повинен прагнути повноти влади під час роботи та цінувати багатство поглядів, тобто викладач радше "каталізатор" процесу пізнання, який співпрацює зі студентами як з повноправними учасниками спільного пошуку [3].

Зрозуміло, що, керуючись ідеями педагогіки критичного мислення, викладач має розвивати критичне ставлення до цілей освіти та способів їх реалізації, що обумовлено "новими" вимогами до навчання:

1. Відповідальність і свобода вибору цілей заняття, способів досягнення результату, форм виконання, альтернативних підходів, удосконалення та спрямованості власного розвитку критичного мислення.
2. Активність і свідомість у будь-якому пошуку, моделюванні ситуацій, рольових іграх, експериментах тощо.
3. Співпраця та повага до поглядів інших людей, відповідальна та відкрита взаємодія, мистецтво комунікативності, конструктивного діалогу, генерування ідей та переконань, формування власної незалежної точки зору, навичок лідерства.
4. Рефлексивність щодо виявлення й усвідомлення способів діяльності, доцільності, переваг і недоліків прийомів та методів у тій чи іншій ситуації, механізмів метапізнання.
5. Творча продуктивність навчальних предметів, методології діяльності, моральності, духовного зростання та служіння суспільству [5].

Отже, особливістю розробки критичного мислення є інтерактивні методи, що базуються на виконанні трьох головних умов, а саме:

- робота з матеріалом, що дає більше одного трактування, та необхідність виробляти і відстоювати власні погляди;
- з порозумінням ставитися до протилежних точок зору;
- мати нагоду розмірковувати, особливо в письмовій формі щодо змін власного мислення.

У цілому йдеться про розумне прийняття рішення, яке може проявлятися в самих

різних формах, наприклад: 1) у вмінні знайти зрозумілі та раціональні способи характеристики чого-небудь; 2) ретельних роздумах, що базуються на фактах і знаннях, можливостях або альтернативних діях; 3) вдумливій оцінці вже відпрацьованих дій та зробленого вибору [4].

За характером діяльності таке навчання є дослідженням, що призначене для всебічного розв'язання проблем (ситуаційного завдання) засобами комп'ютерного моделювання. Таким чином, особливості впровадження технології розвитку критичного мислення зумовлюється засобами проведення комп'ютерного експерименту, що надає можливості змінювати сприйняття об'єкта (процесу) таким чином, щоб бачити його нові, приховані від повсякденного спостереження аспекти, відкривати принципово нове або вдосконалене розв'язання тієї чи іншої проблеми на основі відновлення послідовності дій та аналізу їх ефективності, стимулювати процеси мислення, результатом яких є оригінальність, нетривіальність, незвичайність ідей, що висловлюються, розробляти нову інформацію або побачити нове використання вже відомої (під новим кутом зору) тощо.

За таких обставин переважній кількості студентів надається можливість активно брати участь у розробці проектів, опануванні дослідницькими методами, розумінні прикладних аспектів набутих знань. Під проектами ми розуміємо кілька ситуаційних (базових) проблем, що запозичені з однієї галузі та можуть бути об'єднані одним сюжетом. По-перше, це практикоорієнтовані завдання, описова частина яких може бути представлена у вигляді розповіді, схем, таблиць тощо. По-друге, розробка проектів має безпосередню практичну значущість щодо проблем реального життя. Головне у виконанні проекту - отримання реального результату, тобто під час розв'язування теоретичної проблеми - конкретне її вирішення, під час розв'язування практичної - конкретний результат. По-третє, наукові та усталені дані повинні бути реальними, запозиченими з життєвих ситуацій, тобто потребують інтегрованого знання різних навчальних предметів, галузей людської діяльності: науки, техніки, культури тощо.

Цілком природно, що складність зазначеного освітнього процесу дає підґрунтя для появи фахівців нового типу, які спеціалізуються на розробці програм навчання та дослідженні процесу викладання, не тільки в університетах західних країн, а й в Україні. Їм надаються повноваження директорів програм навчання та організаторів навчального процесу, а найголовніше це те, що вони допомагають кожному студентові відбудувати індивідуальну освітню траєкторію, завдяки якій він у майбутньому повністю оволодіє своєю професією та буде гідним громадянином України.

Література:

1. *Евдокимов В.И., Олейник Т.А. и др.* Практикум по развитию критического мышления. - Х.: Вид-во ХГПУ, 2002. - 144 с.
2. *Мередит К., Стіл Дж., Кустер Д., Темпл Ч.* Критичне мислення для викладачів та студентів університетів: Матеріали міжнар. наук.-практ. семінару. - К., 2001.

3. *Мередіт К., Стіл Дж.* Свобода, відповідальність та демократичні школи.: Розвиток навичок критичного мислення у контексті розробки стандартів освіти України: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. - К., 2001. - С. 4 - 8.

4. *Прокопенко І.Ф., Євдокимов В.І.* Особистісно-орієнтоване навчання як інновація: Засоби навч. та наук.-дослід. роботи. - Х.: Вид-во ХДПУ, 2000. - Вип. 13. - С. 5 - 11.

5. *Тягло О.В., Воронай Т.С.* Критическое мышление. - Х., 2000.

УДК 35.08

В.П. ДАВИДЕНКО, В.О. ЧЕРЕПАНОВ

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА У СВІТЛІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ

Розглянуто досвід розвитку європейських норм у державній службі та місцевому самоврядуванні під час активізації їхньої взаємодії зі структурами громадянського суспільства.

Відбувається процес інтеграції державних систем Європи. На сьогодні ще немає спільності в розумінні всіх проблем удосконалювання державної служби в цілому. Проте на рівні місцевої організації влади більш-менш склалися деякі стійкі характеристики. Якщо ми хочемо орієнтуватися на європейський досвід з найближчою перспективою проведення відповідних реформ, то дійсно, його потрібно пильно вивчати. На це звернуто увагу в Указі Президента України "Про концепцію адаптації державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу" від 5 березня 2004 р. № 278. Діюча система державної служби в Україні має певні проблеми, які потребують дальшого вирішення, в тому числі шляхом адаптації цього інституту до стандартів ЄС".

Окремі аспекти такого аналізу є предметом даної статті.

Уже очевидно, що нам необхідна програма реформ державного управління з посиленням позицій місцевого самоврядування. Саме посилення позицій місцевого самоврядування є основною умовою для прояву широких демократичних ініціатив.

Як показує європейський досвід, важливою передумовою для якісної роботи інститутів влади є довіра до них з боку громадян, а також активна громадська участь у процесі формування місцевої політики. Усі конституційні права і свободи мають певні обмеження. Законодавство і юридична практика намагаються знайти баланс, при якому кожне право реалізується найбільш повною мірою, не обмежуючи при цьому права та інтереси інших. Однак законодавство часто поводить, як маятник, що коливається між двома

крайнощами. Особливо гостро це відчувається на місцевому рівні відправлення влади, коли весь цей механізм ускладнюється запізнілими вказівками центральних органів влади, особливо в межах зайвої централізації, що часто веде до актуалізації на місцевому рівні "режиму чекання" при накопиченні складних питань.

Теоретично європейські норми зобов'язують місцеві органи влади, насамперед, поліпшувати існування громадян, які знаходяться в уразливому стані, наприклад відособлених етнічних меншостей, літніх, інвалідів, бідних і безробітних, а також чекає від них забезпечення справедливого розподілу ресурсів (їхнього стабільного нарощування, створюючи більш сприятливі умови для проведення бізнесу) і навіть активного сприяння соціальної рівності боротьби з дискримінацією. Однак якісне рішення таких найскладніших комплексів питань, використовуючи лише ресурси (піраміди) влади при обмеженій фінансовій базі, просто неможливе без "підкачування" інтелектуально-творчих, організаційно-волонтерських, спонсорських та інших ресурсів із зовнішнього середовища - громадянського суспільства.

Тому здійснювані місцевою владою у даному контексті заходи повинні бути спрямовані також на виконання таких завдань: посилення контролюючих структур; укорінення етичних форм роботи державних службовців; спрощення складних процедур для інвестування; усунення правових різночитань; надання громадянам інформації, яка необхідна для їхньої активної участі в діяльності органів місцевого самоврядування. Реалізація такого роду заходів, як показує європейська практика, сприяє подоланню суспільної недовіри і до місцевої влади, і до інститутів громадянського суспільства, що дійсно допомагає місцевим органам влади задіяти громадян у плануванні і здійсненні місцевого розвитку.

Крім того, гарантія якісної роботи державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування ґрунтується на формуванні механізмів контролю за дотриманням процедур, що забезпечують прозорість і ефективність системи державних послуг. Фактично ставиться завдання залучення інтелекту з широкого соціального середовища до вирішення найбільш складних завдань, що стоять перед суспільством і державою. Це означає, що за рахунок резервів громадянського суспільства виробляється збільшення інтелектуальної бази державної служби.

При цьому потрібно відзначити, що якщо ми тільки приступаємо до формування архітектури моделі відкритої влади, то європейська співдружність сьогодні робить наступний крок у цьому напрямку, усе більше використовуючи розвиток високих технологій.

Так, у країнах ЄС було створено програму електронного уряду - е-уряд (англ. e-government), яка була прийнята до розробки в межах Плану Акції e-Європа-2002 (e-Europe 2002 Action Plan) з метою надання можливості

громадянам і господарським суб'єктам налагоджувати контакти з державними та місцевими органами управління за допомогою Інтернет. Згідно з цим планом вже на початку 2004 р. е-послуги стали доступні в межах усього ЄС на основі використання відкритих стандартів і програмного забезпечення з відомим і відкритим кодом (open source software). А до кінця 2005 р. більшість публічних замовлень буде виконуватись електронним способом.

Ці дані наочно вказують на обрії, які необхідно опанувати Україні у своїй європеїзації. Подолання більш високими темпами ідеології технократизму в державному управлінні зумовлює необхідність не тільки швидкого оволодіння вже досить апробованими формами прозорої влади, що дають загальний стійкій фон прискорення розвитку територіальних громад, але й оволодінням "на марші" високими технологіями, що сприяють переходу на більш високий рівень розвитку.

Безсумнівно, чітко вказані в європейському політичному просторі механізми перетворення владних функцій визначають для нас не тільки технологічну специфіку їхнього впровадження, але й зумовлюють необхідність видозміни відповідних акцентів у навчальних програмах для державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. А в перспективі - і в наданні учбово-інформаційної допомоги функціонерам різних структур громадянського суспільства. Створення такого роду своєрідних індикаторів уже зараз необхідно у справі перетворення системи підготовки і перепідготовки державних службовців. Зрозуміло, що має бути проведена велика робота, яка ускладнюється і тим, що багато теоретико-методологічних і методичних проблем ще не вирішені, у тому числі й у мережах ЄС.

УДК 331.36

І.О. БУЦЬКА

ПЛАНУВАННЯ КАР'ЄРИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ З ВИКОРИСТАННЯМ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

Розглянуто планування кар'єри як складової кадрового розвитку державних службовців в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду.

Останніми роками у вітчизняній теорії та практиці державного управління достатньо помітна зміна підходу до розуміння потреб та інтересів державних службовців, що припускає не тільки матеріальне стимулювання, але і професійне зростання [2]. По-перше, діяльність будь-якої організації залежить від конкретних людей, а сама людина трактується як основний ресурс і потенціал організації, і по-друге, у своїй діяльності державні службовці керуються не лише заробітною платою, але прагненням реалізувати себе в управлінській сфері та посісти гідне

місце в суспільстві. Тобто соціальні очікування державних службовців пов'язані не тільки і не стільки із задоволенням первинних потреб, як із задоволенням вторинних. Тому проблема професійного та особистого зростання державних службовців є актуальною і заслуговує на увагу.

Слід зазначити, що інформація про підбір, розміщення й просування керівних кадрів, формування резерву на висування почала з'являтися в підручниках з теорії управління ще за радянських часів, починаючи з 1970-х рр. У 1980-ті - поч. 1990-х рр. уже з'являються перекладні роботи, кількість яких стала поступово зростати. Це дало змогу радянським авторам більш детально вивчати закордонний досвід і відкрито посилатися на нього, а також висувати практичні рекомендації, наприклад, щодо середньої тривалості перебування на посаді (Ф. Удалов), нових способів заняття вакантних посад (В. Рапопорт) тощо. У 1990-ті рр. з урахуванням закордонного досвіду, в основному американського, акцент почав зміщуватися на планування кар'єри, взаємозв'язок етапів життя людини й етапів професійного шляху. У сучасній вітчизняній науці ця проблематика ще мало досліджена. Тому метою даної статті є ознайомлення читачів з результатами дослідження щодо можливостей використання закордонного досвіду кар'єрного просування у сфері державного управління.

Основні положення дослідження полягають у такому. Як відомо, існують різні трактування поняття "кар'єра" [1], але найчастіше під цим поняттям розуміють поступове просування працівника службовими сходинками, зміну кваліфікаційних можливостей, навичок, здібностей і розмірів винагород, пов'язаних з його діяльністю [4]. Однак на сьогодні для більшості державних службовців кар'єра є не результат реалізації довгострокового плану, а набір випадків. Змінити це положення можливо за допомогою планування органом виконавчої влади кар'єри працівників, що припускає визначення мети розвитку кар'єри та шляхів, що ведуть до її досягнення. При цьому шляхами реалізації мети розвитку кар'єри державних службовців має бути послідовність посад, досвід роботи на яких необхідний для обіймання цільової посади, а також перелік засобів, що потрібні для набуття необхідної кваліфікації (курси професійного навчання, стажування, вивчення іноземних мов, оволодіння комп'ютерними технологіями тощо). Планування кар'єри держслужбовців також має на увазі поєднання особистих кар'єрних очікувань з можливостями в даному органі влади в галузі кадрової політики. У зв'язку з цим певний інтерес представляє закордонний досвід щодо загального управління процесом розвитку кар'єри в установі. Так, у західній практиці з цієї метою набуло поширення неформальне консультування з фахівцями кадрової служби та безпосередніми керівниками, спеціальні семінари і особливі центри самооцінки. Деякі організації створюють у себе формальні системи управління кар'єрними просуваннями (наприклад, модель партнерства з планування та розвитку кар'єри [5, с. 167]). При цьому традиційно за зразок береться досвід кар'єрних просувань у компаніях Японії та США.

Так, для японської системи управління, зокрема, управління персоналом, характерна система "довічного наймання", що різко відрізняє управління японськими фірмами від управління американськими та західноєвропейськими. В

Японії людина влаштовується на роботу в компанію з наміром працювати в ній аж до настання граничного віку, до пенсії. У свою чергу, і компанія наймає робітника з розрахунком тримати його в себе до настання пенсійного віку. При цьому усі керівні посади в японських організаціях переважно займають "люди компанії", які приходять безпосередньо після закінчення вищого навчального закладу і за довгі роки роботи висуваються на керівні посади. Однак в останні роки вік і стаж усе більше визнаються недостатніми умовами просування, у зв'язку з чим за принципом просування за старшинством додаються елементи кваліфікаційної системи. Зокрема, у сучасних японських компаніях виділяють два види посадового підвищення: функціональне, яке залежить від особистих якостей і здібностей людини, і рангове чи почесне. Починаючи з 1960-х рр., у великих компаніях Японії набувають широкого поширення заходи "управління кар'єрою", чи "планування кар'єри". В останні два десятиліття найбільшого поширення набули програми довгострокового "планування кар'єри" [3].

В американських корпораціях головним критерієм успіху є просування "нагору" за ієрархічною градацією в апараті управління. Тому, починаючи з найперших своїх кроків в організації і згодом, фахівець пов'язаний звичайно з тим самим типом функцій і професійних умінь, тобто в даному разі йде мова про професійну кар'єру. Кожен етап кар'єри припускає відповідні професійні вимоги, і протягом усієї своєї діяльності працівник постійно намагається вдосконалюватися у своїй професії, не обмежуючись, як правило, однією корпорацією. При цьому американські компанії усіма силами намагаються переманювати до себе здатних керівників, і багато представників вищої адміністрації мають у своєму розпорядженні досвід роботи в різних компаніях. У зв'язку з цим перехід у більш престижні компанії не вважається зрадництвом, і при заміщенні посад шляхом просування значення мають кваліфікація, успіх, вуз, а не вік і стаж. Для корпорацій США характерним є і те, що заміщення посад шляхом просування припускає практичну перевірку ділових якостей, кваліфікації кандидатів і засновано на оцінці діяльності й атестації працівників. Посади в нижній ланці, у тій частині, що не вимагають глибоких спеціальних (наприклад, технічних) знань, нерідко заміщають шляхом просування рядових виконавців. Кандидата на просування відбирає, як правило, сам керівник. При просуванні на посади в середній й особливо вищій ланках управління, у висуванні і перевірці кандидатів поряд з безпосереднім керівником беруть участь кадрові служби штаб-квартири корпорації. При цьому підготовка керівників на вищі посади здійснюється у формі індивідуального планування кар'єри, складання схем заміщення ключових посад, програм раннього виявлення керівників, які мають високий потенціал до просування тощо. Складання схем заміщень посад, "планування кар'єри" увійшли тут у практику з 1970-х рр. Існує також система конкурсного заміщення посад за заздалегідь зібраними заявками. Компанія періодично публікує перелік досить "масових" посад, на які поширюється процедура конкурсного добору. Більш складним процесом є призначення керівників на вищі посади, що відбувається під контролем власників корпорації та на основі принципу спеціальної практичної підготовки і

"розвитку" найбільш перспективних керівників як резерв на висування у вищі ланки управління [2].

Підсумовуючи, слід зазначити, що розглянуті напрями роботи з кадрами, які затвердилися сьогодні в практиці управління персоналом в Японії та США пройшли перевірку часом та масштабну апробацію. І тому при всій розбіжності історичних, соціально-культурних та економічних умов с, на наш погляд, такі форми та методи роботи з кадрами, які заслуговують серйозного вивчення щодо наших умов і можуть використовуватися з метою фахового розвитку і посадового переміщення державних службовців України.

Література:

1. Державне управління і менеджмент: Навч. посіб. у таблицях і схемах / За заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г.С. Одинцової. - Х.: ХарПІ УАДУ, 2002. - 492 с.
2. *Исаенко А.Н.* Кадры управления в корпорациях США. - М.: Наука, 1988. - 144 с.
3. *Куницын А.Н.* Управление в Японии: Организация и методы. - М.: Наука, 1981. - 120 с.
4. *Малиновський В.Я.* Державна служба: теорія і практика: Навч. посіб. - К.: Атіка, 2003. - 104 с.
5. *Шекшня С.В.* Управление персоналом современной организации. - М.: ЗАО "Бизнес-школа: Интел-Синтез". - 1998.

УДК 35:06.048.2

В.Ф. ЗОЛОТАРЬОВ

СУЧАСНІ ТЕХНОЛОГІЇ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Наведено вимоги до професійних якостей державних службовців і механізми застосування інноваційних технологій в організації підвищення їхньої кваліфікації.

В умовах проведення адміністративної реформи в Україні особливої актуальності набувають проблеми кадрового забезпечення державної служби. Сьогодні одним з основних завдань державного будівництва стає розвиток і вдосконалення системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Прискорення темпів оновлення і розширення інформації, знань призводить до надшвидкового старіння раніше отриманої освіти й загострює проблеми професійної придатності фахівців у цій специфічній галузі людської діяльності. Виходячи з цього, безперервність освіти державних службовців стає єдиним можливим шляхом вирішення складних завдань соціально-економічного

розвитку держави. Різнобічний і гармонійний розвиток особистості можливий за умови особистісно-орієнтованого навчання державних службовців у системі підготовки та підвищення кваліфікації, а це потребує кардинальної зміни в підходах до навчання і до його реалізації. Виходячи з вищенаведеного необхідно переходити від традиційних інформаційних моделей навчання слухачів до сучасних інноваційних, які ґрунтуються на вихідних положеннях теорії навчання дорослих - андрогогіки й дають можливість найбільш повно враховувати освітні потреби державних службовців, специфіку їхньої професійної діяльності, досвід, освітні надбання, наявні та потенційні здібності й можливості.

У статтях Н.Г. Протасової, В.М. Олуйко, Б.Л. Вульфсона, С.Д. Дубенка, В.І. Лугового, В.А. Яцюка розглядаються загальні проблеми організації навчального процесу при здійсненні підвищення кваліфікації державних службовців.

Але питання запровадження сучасних інноваційних технологій в системі підвищення кваліфікації державних службовців у цих працях розкрито без достатньої деталізації та організаційного забезпечення на прикладі конкретного навчального закладу.

Тому метою даної статті є визначення механізмів запровадження сучасних інноваційних підходів до розробки та реалізації навчальних програм підвищення кваліфікації державних управлінців з урахуванням реальних потреб і можливостей.

Нормативно-правове регулювання питань змісту підвищення кваліфікації державних службовців знайшло своє відбиття в положеннях низки указів Президента України та постанов Кабінету Міністрів України [1 - 4].

Основною вимогою до зміни навчання з підвищення кваліфікації визначено його спрямованість на фахове вдосконалення та оновлення знань і вмінь держслужбовців [4].

Необхідність якісної й ефективної підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців в умовах зміни соціально-економічної основи розвитку суспільства передбачає використання активних форм і методів організації навчального процесу, застосування сучасних технологій навчання.

Інноваційні технології передбачають побудову навчального процесу на діяльнісній, концептуальній, багатоблочній, індивідуально-змістовній, альтернативній, діалоговій, ситуативній і взаємній основах.

До сучасних технологій можуть бути віднесені ті, що організують процес дидактичної взаємодії, на підставі якого в учасників виникає "нове" знання, що народилося безпосередньо під час цього процесу, або є його результатом.

До основних переваг сучасних технологій навчання можна віднести: глибокий рівень засвоєння інформації; вироблення вміння слухати і чути іншого; навчання через обмін досвідом або пасивне спостереження; взаємодія, активізація мислення; особистісне зростання; вибір шляхів досягнення бажаного за допомогою інтерактивної гри; можливість аналізу своїх дій, відчуття придбання досвіду; розвиток індивідуальних спроможностей і, тим самим, стимулювання до більш активної діяльності.

До особливостей впливу сучасних технологій навчання на учасників вважаємо за доцільне віднести такі: індивідуальність і нестандартність мислення; знаходження досвіду і його аналіз; співробітництво індивідуальностей; взаємодія кожного з кожним; уміння "дістати" знання: почуття, досвід, спроможності тощо.

У Харківському регіональному інституті Національної академії державного управління при Президентові України на факультеті перепідготовки та підвищення кваліфікації в навчальний процес при проведенні занять за професійною програмою і тематичних семінарів запроваджуються певні інноваційні технології.

Так, у перший день для слухачів проводиться заняття з використанням так званої методики "ефект супутника", метою якого є знайомство членів навчальної групи між собою, визначення певних професійних сподівань і побажань щодо змісту навчання, очікуваних результатів за підсумками навчання. Виходячи з цього, дещо коригується розклад занять, змістовна частина певних навчальних дисциплін тощо. Таким чином, при організації навчального процесу враховуються потреби слухачів.

Під час занять на кожному потоці слухачів проводяться практичні заняття з обміну роботи за певними напрямками діяльності місцевих державних адміністрацій. Для цього формуються невеличкі за кількістю групи за фаховою і професійною ознакою. На цих заняттях слухачі мають можливість в інтерактивному режимі під керівництвом досвідченого викладача обговорювати найбільш гострі проблеми з відповідних напрямків державного управління та разом шукати можливі шляхи їхнього вирішення.

Застосовуються також практичні заняття з вирішення слухачами запропонованих конкретних ділових ситуацій. Причому, коли окремих слухач висловлює свої думки та міркування з цього приводу, в обговоренні беруть участь також усі слухачі денної навчальної групи. Таким чином, аналіз професійних ситуацій як метод навчання в системі підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців - це спосіб сумісної діяльності викладача і слухачів, що полягає у виконанні слухачами під керівництвом викладача аналізу навчальної професійної управлінської ситуації для оволодіння вміннями виділяти, характеризувати елементи управлінської системи та встановлювати взаємозв'язки між ними.

Обов'язковою складовою навчального процесу в системі підвищення кваліфікації державних службовців на факультеті є організація підготовки та проведення виїзних занять на базі управлінь і відділів облдержадміністрації та райдержадміністрацій Харківської області. Мета практичних занять - забезпечення найтіснішого зв'язку навчального процесу з практикою державного управління з вироблення або вдосконалення навичок розв'язання конкретних практичних завдань у зазначених сферах.

Виходячи з проблематики тематичного семінару, керівництвом факультету разом з відповідним управлінням облдержадміністрації визначаються конкретні органи місцевої виконавчої влади, де стан справ з цього питання відповідає сучасним вимогам. Потім працівником факультету разом з керівництвом місцевого органу влади опрацьовується програма цього заняття, в якій зазначається перелік

тих, хто буде виступати, та промислових і соціально-побутових об'єктів, на яких планується ознайомитися з досвідом їхньої діяльності. Такі заняття також досить корисні і для викладачів Інституту, які беруть участь у цих виїзних заняттях і мають потім можливість певним чином конкретизувати свої лекції на практичних прикладах.

Тематична зустріч є однією з найпоширеніших на факультеті форм занять у системі підвищення кваліфікації державних службовців, котра полягає в безпосередньому спілкуванні слухачів з керівниками місцевих органів влади та їхніх підрозділів, ученими. Проведення таких зустрічей забезпечує практичну спрямованість навчання, сприяє зростанню професіоналізму працівників [5].

На "круглому столі" актуальна проблема обговорюється за активною участю керівників заняття і слухачів. Під час аналізу проведення "круглого столу" як форми навчального заняття слід враховувати, що його мета - комплексне обговорення актуальних проблем суспільно-політичного й економічного життя, теорії та практики державного управління чи місцевого самоврядування; розгляд дискусійних питань історії та сучасності; осмислення й узагальнення істотно нових питань, форм практики роботи тощо.

Навчання за професійними програмами є, певним чином, міні-магістерська підготовка слухачів, які готують реферат та захищають його під час складання підсумкового іспиту. Разом з цим слухач відповідає на два визначених теоретичних питання, що входять до кожного екзаменаційного білету.

Виходячи з вищевказаного, вважаємо за доцільне для підвищення ефективності навчального процесу в системі підвищення кваліфікації держслужбовців активніше запроваджувати сучасні навчальні технології, серед яких: "ефект супутника", розбір професійних ділових ситуацій, практичні виїзні заняття, тематичні зустрічі, дискусії, обмін досвідом (це підтверджує анкетування слухачів), який постійно проводиться за підсумками їхнього навчання на факультеті.

Пропонуються такі шляхи забезпечення ефективності навчальних занять у системі підвищення кваліфікації держслужбовців: визначення та постановка перед слухачами навчальних завдань, що мають бути вирішені у процесі заняття; оптимальність структури заняття; спрямованість змісту навчання слухачів на досягнення цілей конкретного заняття та цілей навчання за програмою підвищення кваліфікації в цілому; оптимізація добору та застосування методів навчання; забезпечення раціонального поєднання на занятті фронтальної, групової та індивідуальної організації роботи слухачів; забезпечення морально-психологічних і матеріально-технічних умов.

Література:

1. Указ Президента України "Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ та організацій" від 10 листопада 95 № 1035 // Вісн. держ. служби України. - 1995. - № 3-4. - С. 7 - 20.

2. Указ Президента України "Про Комплексну програму підготовки державних службовців" від 9 листопада 2000 р. №1212 // Офіц. вісн. України. - 2000. - № 46. - Ст. 1982.

3. Указ Президента України "Питання Української Академії державного управління при Президентові України" від 21 вересня 2001 р. №850 // Офіц. вісн. України. - 2001. - № 39. - Ст. 1754.

4. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій" від 8 лютого 1997 р. № 167 // Вісн. держ. служби України. - 1997. - № 1. - С. 40-41.

5. Теоретичні та практичні аспекти підвищення кваліфікації державних службовців: Зб. наук. праць / Кол. авт. - К.: Вид-во УАДУ, 2001. - 188 с.

УДК 331.101

Ю.В. КОНОТОПЦЕВА

ООНОВЛЕННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТИ У ПРОЦЕСІ РЕФОРМУВАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ

Розглянуто створення правової, демократичної та соціальної держави особливо на початкових етапах, яке визначається наявністю управлінської еліти нової генерації. Визначено можливі шляхи оновлення еліти, а саме: через вибори до парламенту держави.

Готовність держави до якісних перетворень не в останню чергу характеризується існуванням і ефективним функціонуванням творчої, активної еліти. Особливо це стосується етапу становлення держави й державності, визначення шляхів і напрямків розвитку права та демократії, утвердження основних засад соціальності.

Управлінська еліта як провідна верства суспільства повинна впливати на поточну ситуацію і визначати перспективи розвитку держави, але ще простежується її неготовність розв'язувати гострі економічні, політичні, соціальні проблеми.

Саме для того, щоб управлінська еліта мала здатність приймати дієві рішення, необхідні у кризових, нестабільних ситуаціях, слід виявити найкращі шляхи до її ефективного формування.

Одним із ефективних і демократичних шляхів оновлення еліти є загальне волевиявлення громадян, тобто вибори, а саме: до місцевих рад, парламенту та Президента України. Переобрання Президента як однієї одиниці елітарної групи

не є показовим. Тому обрання до парламенту - вищої законодавчої влади - можна назвати головним механізмом оновлення владної еліти.

До проблем обрання та функціонування парламенту особливо в останній час звертається багато науковців у процесі дослідження політико-адміністративних систем різних держав. Так, фундаментальними працями з даної проблеми є роботи Ж. Зіллера, В. Лісничого. Але, незважаючи на ґрунтовність проведеного порівняльного аналізу, у даних роботах якісні відмінності різних систем визначені недостатньо, що, на наш погляд, є найбільш важливим при вирішенні цієї проблеми. Велике значення для такого аналізу має щорічна доповідь Державного інституту проблем сім'ї та молоді, в якій на основі проведених соціологічних досліджень з'ясовано ставлення молоді України до різних політико-адміністративних проблем сучасної держави [2]. Слід мати на увазі, що саме молодь є головним чинником оновлення державної управлінської еліти, і її політична обізнаність є вкрай важливою для реформування політико-адміністративної системи в Україні. В останньому зверненні до народу Президент України закликав громадськість взяти участь в обговоренні проблем реформування політичної системи держави і надав свої пропозиції, а саме: перехід до двопалатного парламенту та зміни умов його функціонування. Обґрунтовуючи свою позицію, Президент України посилався на досвід європейських держав і сучасний стан їхніх політико-адміністративних систем.

Система виборів в Україні має свої особливості, які є дуже важливими у вирішенні проблеми оновлення еліти. Але для того, щоб з'ясувати, чому саме постійні спроби вдосконалення системи виборів в Україні не дають результатів, а законодавча влада недостатньо ефективна і дієздатна, слід проаналізувати системи виборів в європейських державах і порівняти їх за визначеними критеріями з системою виборів в Україні. Головним принципом, за яким слід визначати критерії для порівняння, є демократичність. Тільки за умови панування демократії в державі можлива постійна циркуляція еліти, її відкритість, тобто вільний доступ до вибраної групи всіх громадян.

Використовуючи досвід державотворення європейських країн, проведемо порівняльний аналіз їхніх парламентів за нижченаведеними критеріями. Згідно з європейськими традиціями та у зв'язку із запропонованим Президентом України створенням саме двопалатного парламенту для аналізу буде представлено більшу кількість держав з такою формою законодавчої влади. Двопалатні парламенти розподіляються на егалітарні та нерівноправні. Егалітарний двопалатний парламент характеризується демократичним характером ладу, обидві палати в ньому рівноправні і мають однакові повноваження [1]. До країн з егалітарним двопалатним парламентом можна віднести лише дві країни Європи - Бельгію та Італію. Для аналізу оберемо Італію у зв'язку з більшим демократизмом парламенту (сенат (верхня палата) включає лише п'ять членів, які призначаються довічно, а всі інші сенатори обираються, на відміну від Бельгії, де є члени сенату, за правом - 40 сенаторів). Незважаючи на те, що саме егалітарний двопалатний парламент є найбільш демократичною формою законодавчої влади, в Європі переважають країни з нерівноправним двопалатним парламентом, що характеризується

нерівністю представництва різних частин населення [1].

Для даного дослідження такі парламенти викликають інтерес саме з боку аналізу вибору до нижньої палати, бо верхня палата в своїй більшості має менші повноваження або зовсім не має порівняно з нижньою. Для даного аналізу було обрано такі країни: Великобританія, Іспанія, Франція, Федеративна Республіка Німеччина.

Однопалатний парламент, що є відхиленням від європейської традиції, представлений в Данії, Греції, Люксембурзі та Португалії. Оскільки принцип функціонування однопалатного парламенту єдиний, доволіно оберемо для аналізу Португалію.

Дослідженнями встановлено, що відповідно до вищезазначеного принципу демократичності у процесі аналізу і порівняння систем виборів у Європі та в Україні доцільно обрати наведені нижче критерії.

Повнота представництва (кількість виборців на одного депутата) - один із найважливіших критеріїв функціонування законодавчої влади. Чим менше виборців припадає на одного депутата, тим більше враховується суспільна думка. Для аналізу двопалатних парламентів за цим критерієм доцільно враховувати лише кількість депутатів нижніх палат, бо верхня палата або взагалі не представляє народ, або представляє суспільні групи за територіальним чи іншими принципами (табл.).

Таблиця

Повнота представництва народу в парламентах європейських держав

№	Країна	Тис. виборців на одного депутата
1	Португалія	43
2	Іспанія	68
3	Великобританія	89
4	Італія	91
5	Франція	98
6	Україна	107
7	Федеративна Республіка Німеччина	111

Дані свідчать про те, що законодавча влада країни, наприклад Португалії, з однопалатним парламентом є найбільш представницькою, і найбільш враховує інтереси народу, незважаючи на те, що Португалія є найменш представницькою з інших держав з однопалатним парламентом (Данія - 30 тис., Греція - 35 тис., Люксембург - 7 тис.). Відповідно до цього дуже показовим є шосте місце України в цьому переліку, тобто, незважаючи на наявність однопалатного парламенту, народ недостатньо представлений у законодавчій владі держави. Так, у Великобританії, державі з двопалатним парламентом, верхня палата якого складається з 1200 лордів, які мають спадкове або дароване довічне право засідати в парламенті і не є представниками народу, законодавча влада більш повно представляє громадян [1].

Доступність (або прямота вибору, віковий та майновий ценз) управлінської еліти взагалі та законодавчої влади зокрема є чи не найголовнішим принципом відкритості еліти й демократичності держави. Вона визначається ступенем прямої виборів, наявністю та рівнем вікового і майнового цензів. Наприклад, у Великобританії при обранні депутатів до нижньої палати вноситься залог 150 фунтів та віковий ценз - 21 рік. У той же час, у Франції залог складає 1000 франків - до Національної асамблеї, 2000 франків - до Сенату, а сенатором може бути громадянин, який досяг 35 років. В Іспанії до Конгресу може балотуватися громадянин, що досяг 25 років, в Україні - це 21 рік.

Отже, існують нерівні можливості не тільки у громадян різних країн, а й у громадян однієї країни. У зв'язку з функціонуванням в Україні однопалатного парламенту, проблеми вікової дискримінації не існує, але є майнова. Якщо виправдати необхідність внесення залогоу доведенням серйозності намірів, то сума залогоу, враховуючи загальний рівень заробітної платні, має бути незначною, щоб кожен громадянин мав змогу спробувати свої сили.

Періодичність (період функціонування парламенту) переобрання в парламент визначає не тільки строк дії депутатського мандата, але й термін дії та функціонування певного складу елітної групи, а відповідно й чітко визначених методів роботи. Але якщо взяти до уваги те, що в кожному складі нового парламенту є певний відсоток депутатів минулого скликання, то проблеми нестачі "досвіду" не виникає.

Повнота змінності (повне чи часткове переобрання парламенту). Визначити, яке переобрання в парламент ефективніше - повне чи часткове, дуже важко. З одного боку, повна зміна парламенту змушує кожні чотири-п'ять починати спочатку встановлення правил і норм його роботи, а з іншого - часткове переобрання майже не дає можливості оновлення. Найкраща, на наш погляд, система обрання в парламент у Франції, де Національна асамблея обирається на п'ять років, а сенатори - на дев'ять років, діє система ротації - одна третина сенату оновлюється кожні три роки. У такому випадку відбувається постійне оновлення управлінської еліти, в той же час у кожному складі парламенту є кадри з досвідом роботи [1].

Залежність парламенту від глави держави має бути мінімальною, бо інакше фактично одна людина зі своїми власними інтересами може знехтувати волевиявленням усіх громадян держави. Тому цілком слушною є пропозиція Президента України у процесі реформування політичної системи держави надати Верховній Раді більше повноважень, а саме частково формувати Уряд. Майже в усіх країнах Європи, незалежно від кількості палат парламенту, голова держави може оголосити його розпуск. У політичній реформі в Україні теж пропонується визначити певні вимоги до парламенту, у разі невиконання яких президент матиме право розпуску. На наш погляд, це суперечить принципу демократичності, кожен депутат парламенту обраний народом України на певний термін, він має відпрацювати цей термін і нести відповідальність перед своїми виборцями.

Таким чином, на сучасному етапі розбудови української державності реформування системи виборів до парламенту та її вдосконалення за визначеними критеріями, на наш погляд, є найефективнішим способом оновлення управлінської

еліти, а відповідно, і реформування держави, тому в перспективі слід дослідити необхідні зміни у виборах до місцевих рад для ефективнішого представництва народу України у владних структурах.

Література:

1. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС: Порівнял. аналіз / Пер. з фр. В.Шовкуна. - К.: Основи, 1996. - 420 с.

2. Нове покоління незалежної України (1991 - 2001 рр.): Щорічна доп. Президентів України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України про становище молоді в Україні: (за підсумками 2001 р.). / Держ. ін-т проблем сім'ї та молоді. - К.: 2002. - 211 с.

УДК 36.075.3

Л.М. МАТРОСОВА, А.О. АНДРЮЩУК

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Розглянуто питання вдосконалення підготовки фахівців у сфері державного управління. Запропоновано напрями вдосконалення підготовки державних службовців з урахуванням адаптації системи державного управління до європейських стандартів.

Розвиток України як самостійної незалежної держави об'єктивно вимагає зміцнення інституту державного управління та місцевого самоврядування. Його основне завдання полягає в перерозподілі владних повноважень з центру на місця, розвитку ініціативи та самостійності регіональних структур влади. З огляду на складність взаємодії центральних і місцевих органів влади, необхідно забезпечити їхнє більш ефективне співробітництво для вирішення загальнодержавних і регіональних проблем. Недостатньо чітке розмежування повноважень органів влади і функцій управління на різних рівнях владної вертикалі знижує результати практичної діяльності державних структур управління.

Слід зазначити, що за останні роки якість управління в Україні значно знизилася. Зарубіжні партнери відзначають низький рівень роботи державних структур влади, численні бюрократичні процедури і часто некомпетентне вирішення питань в органах управління, недостатній рівень відповідальності керівників і державних службовців. Нестабільне і суперечливе законодавство, корупція в органах влади погіршують міжнародний імідж України як правової держави.

В умовах проведення адміністративної реформи важлива роль приділяється вдосконаленню всієї системи управління. Це можна забезпечити за рахунок підвищення рівня підготовки, компетентності та кваліфікації державних службовців. Вирішення зазначеного завдання об'єктивно вимагає вдосконалення системи підготовки і перепідготовки працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

З огляду на різноманітність проблем, розв'язуваних державними службовцями, слід суттєво поліпшити діючу систему управління, забезпечити якісну підготовку фахівців, які виконують управлінські функції у структурах державної влади.

Практика свідчить про те, що значна частина державних службовців, які працюють в органах управління, сформувалася в умовах переважно адміністративних методів управління. Тому багато керівників не володіють достатньою мірою основами сучасного менеджменту і маркетингу, знаннями із психології, соціології, котрі не дозволяє їм ефективно виконувати свої функції. Часто певною сферою керують люди, що не мають відповідної фахової освіти і підготовки. Через незнання специфіки сфери своєї діяльності вони не можуть ефективно керувати конкретною ланкою роботи.

Тому сучасна система підготовки державних службовців повинна забезпечувати відповідність особистих характеристик працівників і сфери управління, в якій вони зайняті. Проблема підготовки управлінських кадрів щільно пов'язана з вирішенням завдань соціально-економічного розвитку регіонів, підвищенням конкурентноздатності українських підприємств, зміцненням міжнародного престижу нашої держави.

Реалізація заходів у сфері державного управління вимагає підвищення рівня кваліфікації та якості роботи державних службовців. Це пов'язано з необхідністю ефективного управління економікою з боку державних службовців, які мають відповідний досвід, професійні й особисті якості. За даними соціологічних досліджень, рейтинг довіри до органів державної влади в Україні не перевищує 40%. Тому підвищення якості роботи державних службовців є важливим питанням вдосконалення діючої системи управління.

З переходом до інноваційної моделі розвитку економіки необхідно використання нових підходів у будь-яких видах діяльності людини. Сфера державного управління є найважливішою з них, оскільки вона формує основи ефективного менеджменту соціально-економічних процесів, забезпечує стійкий розвиток регіонів України.

У країнах, що дотримуються моделі інноваційного розвитку, система управління характеризується еволюційними змінами. Хоча в Посланні Президента України до Верховної Ради України "Європейський вибір: Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 - 2011 роки" головним пріоритетом держави визначено перехід до моделі інноваційного розвитку економіки, на практиці відчутних змін у цьому напрямку немає. Проблеми розвитку науково-технічної сфери ще не здобули належної уваги з боку органів державної влади. Це призводить до великої розбіжності інтересів держави та регіонів під час вирішення питань, які спрямовано на підвищення рівня управління

науково-технічною сферою, проведення ефективної технологічної політики держави як головного важеля, що забезпечує економічне зростання та європейську інтеграцію.

Питання, пов'язані з розробкою ефективної кадрової політики, поліпшенням кадрового забезпечення державної служби на регіональному рівні, вдосконаленням системи добору, підготовки і працевлаштування державних службовців, займають важливе місце в дослідженнях українських і зарубіжних вчених [4 - 6; 8-9].

У цих роботах висвітлено такі проблеми підвищення якості підготовки державних службовців, як визначення критеріїв для оцінки кадрів з використанням рейтингового підходу, планування та моніторинг кар'єри державних службовців, перехід до системи їхнього безперервного навчання, періодична ротація управлінських кадрів, підвищення якості освіти та впровадження нових освітніх технологій у навчальному процесі, посилення мотивації та вдосконалення системи оплати праці державних службовців, а також основні вимоги до розробки структур і змісту програм навчання державних службовців, про достатність (або недостатність) існуючих законодавчих і нормативно-правових актів для реалізації завдань, що вирішує система професійного навчання на етапі набуття Україною повноправного членства в ЄС за умов опанування інноваційною моделлю розвитку.

Однак ще не вирішені цілком організаційно-економічні питання підвищення якості підготовки працівників державних органів управління, фінансування програм підготовки магістрів державної служби, розробки стандартів освіти для фахівців у сфері державного управління. Тому необхідна розробка та реалізація заходів, які спрямовані на підвищення ефективності системи управління в цілому, вдосконалення форм підготовки управлінських кадрів для органів державного управління.

Метою даного дослідження є аналіз системи підготовки державних службовців і розробка пропозицій щодо її вдосконалення.

В умовах впровадження системи сертифікації персоналу державних службовців відповідно до європейських стандартів необхідно забезпечити якісну роботу органів державної влади, провести атестацію керівників різних рівнів з урахуванням їхньої кваліфікації, підвищити ефективність системи державного управління. Важливо поліпшити підготовку державних службовців для органів місцевого самоврядування, оскільки саме вони виконують функції щодо реалізації економічної політики держави в регіонах.

Традиційний підхід до оцінки якості роботи керівників базується на визначенні їхнього кваліфікаційного рівня, складності та відповідальності виконуваних робіт. Але для працівників державних установ дуже важлива наявність таких характеристик: уміння надати професійну оцінку об'єктів управління, оцінити перспективи їхнього розвитку на різних етапах і стадіях, обрати найбільш ефективні шляхи вирішення соціально-економічних проблем на державному і регіональному рівнях, використовувати інноваційний підхід у роботі, володіння сучасними технологіями управління.

Досвід функціонування системи підготовки державних службовців свідчить, що вона має суттєві недоліки, до яких належать такі: недостатнє використання інноваційних технологій навчання, невідповідність освіти європейським стандартам, низький рівень індивідуалізації навчальних програм, відсутність інформаційного забезпечення навчального процесу на базі Інтернет тощо.

Останніми роками в Україні сформувалася система підготовки персоналу державної служби, основу якої складають Національна академія державного управління при Президенті України та її регіональні інститути, центри перепідготовки й підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, вищі навчальні заклади, які здійснюють підготовку фахівців освітньо-кваліфікаційного рівня магістр за спеціальністю "Державна служба" в освітній галузі "Державне управління". Слід відзначити, що програму підготовки магістрів державної служби розроблено і впроваджено в навчальний процес у 2000 р. Розробку здійснено за безпосередньої участі Головного управління державної служби України у співпраці з Консорціумом ЄС (Німеччина, Іспанія). Керівником робочої групи був професор Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля В.А. Рач.

Магістерська програма є, мабуть, єдиною в Україні, яка має багато спільного в організаційному та змістовному плані з подібними програмами європейських університетів і носить інноваційний характер, а саме:

- термін навчання за програмою становить 12 місяців;
- програма реалізується за блочно-модульним принципом, увесь цикл навчання розподілено на чотири квадри;
- протягом кожної квадри засвоюється чотири-п'ять дисциплін;
- кожну дисципліну розподілено на змістовні модулі;
- спеціального часу на екзаменаційні сесії не відводиться;
- поточні та проміжні контрольні заходи створюють єдину систему контролю успішності навчання, яка дозволяє більш ефективно засвоювати дисципліни, при цьому підсумковий контроль як екзамен для більшості магістрантів не проводиться;
- за необхідності проведення підсумкового іспиту з дисципліни останній складається наприкінці останнього тижня квадри за рахунок часу, відведеного на самостійну роботу.

Враховуючи, що Україна заявила про європейський вибір і намір вступити до ЄС, слід зазначити, що освітньо-професійна програма підготовки магістрів державної служби за багатьох позицій відповідає вимогам Болонського процесу. Але накопичений досвід надає підстави стверджувати, що треба реформувати програми підготовки державних службовців з точки зору їхньої змістовної суті, а саме: орієнтації магістрантів на засвоєння більшою мірою управлінських функцій як організацією, так і персоналом. Тому що найбільший час державні службовці витрачають саме на роботу з людьми.

Недостатньо високий рівень якості підготовки управлінської еліти, неефективні методи державного управління призвели до падіння індексу ефективності адміністративної системи. За оцінками зарубіжних фахівців, цей показник складав в Україні в 1996 - 2000 рр. 2,1. До 2005 р. не очікується його

поліпшення, хоча в країнах СНД прогнозується зростання індексу за зазначений період з 2,1 до 3,3 [2]. Тому питання підвищення ефективності державного управління за рахунок більш якісної підготовки державних службовців, підвищення рівня їхньої відповідальності за прийняття обґрунтованих управлінських рішень залишаються досить актуальними.

Відповідно до Концепції адаптації інституту державної служби України до стандартів ЄС для підвищення ефективності системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів передбачається поліпшення змісту навчання, що повинно забезпечити підготовку професійних менеджерів у галузі державного управління.

Необхідно також переглянути програми навчання та підвищення кваліфікації, щоб державні службовці більш ефективно виконували функції управління, реалізовували державну політику, упроваджували нові програми та проекти, надавали державні послуги. Для адаптації системи підготовки фахівців державної служби до європейських стандартів слід забезпечити проведення експертизи навчального процесу вищих навчальних закладів, які займаються підготовкою магістрів державної служби. Основним напрямком у підготовці кадрів повинен бути перехід до безперервного навчання державних службовців для того, щоб вони використовували у своїй роботі сучасні технології управління, своєчасно враховували зміни на мікро- і макрорівні під час прийняття управлінських рішень.

Прискорення темпів реформування державної служби України передбачає обмін новими ідеями і технологіями у сфері управління за рахунок поширення співробітництва управлінських установ різних країн, що дозволить сформувати в Україні сучасну систему державного управління, підготувати фахівців, які спроможні забезпечити динамічний розвиток суспільства.

Але зараз в Україні ще не створена критична кількість (маса) високопрофесійних фахівців у галузі державного управління. Це підтверджують дані, наведені в Концепції проекту Закону України "Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців": "За попередніми даними, щорічна потреба органів державної влади та органів місцевого самоврядування у підготовці магістрів державного управління становить близько 3200 осіб. Протягом 1996 - 2001 рр. забезпечено підготовку 5164 магістрів за спеціальностями "Державна служба", "Державне управління", що становить лише 2,5% загальної чисельності державних службовців..." [1].

Це положення підтверджене також офіційною інформацією Головного управління державної служби України (табл. 1, 2) [3].

Існуюча мережа з восьми ВНЗ, які за державним замовленням здійснюють підготовку магістрів за спеціальністю "Державна служба" в освітній галузі "Державне управління", є цілком недостатньою. Окрім того, дев'ять спеціалізацій охоплюють деякі конкретні напрями державного управління, а система підготовки державних службовців повинна бути спрямована на підготовку "...управлінців, здатних аналітично мислити та творчо підходити до прийняття управлінських рішень" [1].

Таблиця 1

Загальна чисельність державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування

Якісні характеристики	Кількість, особи
Державні службовці	226 985
У т. ч.:	
У силових структурах (Міноборони, МВС, СБУ, Держжордон)	10 036
Посадові особи органів місцевого самоврядування	77 442
Атестовані працівники:	
Державної податкової адміністрації України	44 820
Державної митної служби України	16 438

Таблиця 2

Підготовка магістрів державного управління за державним замовленням

Рік	Кількість підготовки магістрів через		Усього на рік
	НАДУ	систему вищих навчальних закладів	
1996	125	-	125
1997	200	200	400
1998	303	250	553
1999	290	400	690
2000	220	400	620
2001	570	615	1185
2002	781	738	1519
2003	833	Заплановано 700	1533
Разом	3322	3303	6625

Такі управлінці повинні бути менеджерами, бо вони виконують, по суті, управлінські функції, щоденно вирішуючи управлінські завдання. Програми підготовки менеджерів в Європі та інших країнах реалізуються університетами через так звані "вищі школи бізнесу". Таким чином, можна зробити висновок про необхідність підготовки фахівців з державного управління за програмами, зміст яких полягає в теорії та практиці менеджменту, тобто в управлінні організацією, персоналом. При цьому менеджерів найвищого рівня слід готувати з фахівців, які вже мають галузеву вищу освіту. Наприклад, магістр державного управління охороною здоров'я, насамперед, повинен мати фах з цієї галузі.

Зробимо висновки та внесемо деякі пропозиції щодо розглянутої проблеми.

1. Зараз відчувається нагальна потреба в перегляді механізмів державного фінансування підготовки державних службовців, постійного оновлення матеріально-технічної бази у зв'язку з тим, що підготовка магістрів державної

служби здійснюється на замовлення та за направленням місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

2. Систему підготовки магістрів державної служби та державного управління потрібно реформувати шляхом:

- розширення діючої мережі ВНЗ;
- перегляду змістовної суті програми підготовки державних службовців та її наближення до менеджменту;
- наближення програми підготовки державних службовців до європейських вимог, особливо в частині вільного володіння хоча б однією іноземною мовою (англійською, німецькою, французькою тощо), вільного користування комп'ютером та володіння інформаційними технологіями (насамперед - Інтернет) з метою ефективного виконання професійних обов'язків.

Література:

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції проекту Закону України "Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців" від 25 грудня 2002 р. № 727-р // CD НАН-Експерт. - Т. 1.

2. *Бабасв В.* Навчальні коаліції - інструмент кадрового оновлення управлінських еліт // Вісн. УАДУ. - 2003. - № 2. - С. 293 - 297.

3. Державна служба в цифрах: станом на 01 січня 2003 р. // www.guds.gov.ua

4. *Ищенко О.* Актуальні питання кадрової політики на сучасному етапі // Вісн. УАДУ. - 2003. - № 1. - С. 80 - 85.

5. *Новикова Т.* Адміністративна реформа в Україні та Польщі // Вісн. УАДУ. - 2003. - № 1. - С. 5 - 14.

6. *Оболенький О.Ю., Рач В.А., Щедрова Г.П.* Концептуальні аспекти структури програм та змісту професійного навчання державних службовців // Вісн. держ. служби України. - 1998. - № 4. - С. 91 - 100.

7. *Полтавський В.* Шляхи поліпшення кадрового складові державної служби в Україні // Вісн. УАДУ. - 2003. - № 1. - С. 80 - 85.

8. Проблеми та пріоритети вдосконалення доборові, розстановки й підготовки кадрів державного управління в Україні / В. Луговий, В. Князєв, В. Куценко, Г. Литвинов // Вісн. УАДУ. - 2001. - № 4. - С. 5 - 19.

9. *Рач В.А.* Система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців на шляху інтеграції України до Європейського Союзу // Вісн. держ. служби України. - 2003. - № 1. - С. 76 - 80.

УДК 342. 51

Ю. М. РЯБЦЕВА

ШЛЯХИ ОНОВЛЕННЯ КАДРОВОГО СКЛАДУ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Запропоновано рекомендації щодо вдосконалення процесу оновлення кадрового складу місцевих органів виконавчої влади.

Забезпечення стабільності і професіоналізму апарату управління в державних органах набуває особливої значущості в умовах інтеграції України до ЄС, адміністративний простір якого побудовано на засадах надійності та можливості прогнозування; відкритості та прозорості; відповідальності; ефективності і результативності. Регіональна кадрова політика, що є складовим елементом державної політики у сфері управління, спрямована на формування найбільш працездатного складу органів виконавчої влади шляхом залучення до державної служби високопрофесійних, чесних інноваційно спрямованих працівників.

Проблеми залежності ефективності діяльності організації від досконалості існуючої системи добору і розвитку кадрів, технологій кадрового менеджменту досліджувались у працях М.Х. Мескона, Ф. Хедуорі, Ф. Котлера та ін. Окремі аспекти кадрової роботи в органах державного управління розглянуті В.Г. Авер'яновим, Г.В. Атаманчуком, Ю.П. Битяком, О.А. Вороньком, В.М. Князєвим, В.І. Луговим, Н.Р. Нижник, В.М. Олуйком, В.В. Цветковим, Г.В. Щокіним, В.Г. Яцобою. Основи стратегічного планування професійного навчання державних службовців з метою поетапної професіоналізації кадрового складу органів державної влади до "досягнення такого стану, коли на державній службі працюватимуть виключно магістри державного управління та інших освітніх напрямків, орієнтованих на професійну діяльність на державній службі" викладені у статті С. Дудка та В. Сороки [7]. Втім, потребують більш докладного визначення організаційні і методичні засади перебудови принципів кадрової політики, розробка теоретико-методологічних основ формування кадрового резерву і методик оцінки потенційних можливостей кандидатів на відповідні посади, удосконалення процедури прийняття на державну службу тощо.

Метою роботи, яка виконана в межах дисертаційного дослідження "Формування системи кадрового забезпечення функціонування органів виконавчої влади на рівні регіону", є вироблення рекомендацій щодо вдосконалення процесу оновлення кадрового складу місцевих органів виконавчої влади на підставі аналізу сучасного стану та теоретичних розробок з питань кадрового менеджменту.

Посади державних службовців "класифікуються з урахуванням організаційно-правового рівня органу, обсягу і характеру компетенції на конкретній посаді, Ролі і місця посади у структурі державного органу" [5].

Конкурс (від латинського *concursum* - суперництво, змагання, конкуренція) є особливою процедурою добору кадрів на посади державних службовців за рішенням конкурсної комісії, головна мета якого - відбір претендентів, спроможних виконувати функції за посадою, вододіючих для цього необхідними інтелектуальними здібностями, особистими якостями і професійними знаннями. Порядок проведення конкурсу регулюється відповідними законодавчими актами [1 - 4], якими, крім того, передбачено, за умови прийняття керівником відповідного рішення, можливість заміщення вакантних посад 3 - 7 категорій шляхом заняття вакантної посади особою, яка перебувала в кадровому резерві або успішно пройшла стажування. Це якоюсь мірою не відповідає самій загальній суті конкурсних випробувань та викликає в частини претендентів на вакантну посаду цілком обгрунтовані сумніви щодо доцільності власної участі в цьому заході. Втім, "ефективність конкурсного відбору" як форми кадрової роботи, у першу чергу, визначається кількістю та якістю претендентів [8].

Указом Президента України [4] зазначено необхідність опрацювання шляхів і форм вивчення ділових і професійних якостей кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців з метою використання їх у процесі добору кадрів, здійснення професійного відбору через пізнання людини як цілісної особистості, але обгрунтування критеріїв оцінки державних службовців остаточно не вирішено. Типові професійно-кваліфікаційні характеристики посад державних службовців взагалі не містять вимог до особистих і психологічних характеристик, які безпосередньо впливають на ділові та професійні якості службовців.

Крім того на місцевому рівні не завжди використовується ще один механізм посилення кадрового резерву - можливість рекомендувати інших кандидатів, які успішно склали іспит, але не були відібрані для призначення на посаду, для зарахування до кадрового резерву в цьому державному органі з подальшим прийняттям на вакантну рівнозначну або нижчу посаду без повторного конкурсу [4].

Оскільки, як уже зазначалося, особисті та психологічні характеристики не мають визначальної ваги у процесі конкурсного відбору, тексти письмових відповідей претендентів не виступають предметом графологічного аналізу [6], цілком доречним було б проведення іспиту шляхом комп'ютерного тестування. Така практика дозволила б не тільки більш повно перевірити знання існуючого законодавства, а й визначити рівень володіння комп'ютерними технологіями, що є однією з серйозних кваліфікаційних вимог до державних службовців.

Поліпшенню процесу розстановки кадрів, підвищенню соціальної мобільності й кар'єрної зацікавленості державних службовців має служити їхня ротация.

Важливою складовою процесу оновлення кадрового потенціалу є систематична робота з молоддю. На жаль, Положення про конкурсний відбір талановитої молоді для навчання за освітньо-професійними програмами підготовки фахівців освітньої галузі "Державна служба" поки що не реалізується на рівні регіону.

З вищезазначеного зробимо такі висновки:

1. Нові пріоритети діяльності установ державного управління потребують кардинальних змін у характері діяльності кадрових служб органів виконавчої влади, а також у їхній структурі. Доцільним було б уведення до складу відділів кадрів та з питань державної служби аналітичного сектору.

2. Потребує посилення аналітична та організаційна робота у сфері кадрового менеджменту, проведення досліджень щодо розробки нових моделей, методик та засобів експертизу та прогнозування розвитку кадрового потенціалу органів виконавчої влади.

3. Оцінні критерії, що мають бути виписані найближчим часом, повинні обов'язково урахуватись під час конкурсних випробувань претендентів на зайняття вакантних посад та при здійсненні щорічної оцінки діяльності державних службовців.

4. На забезпечення виконання принципу перспективності кадрів необхідно вдосконалити форми роботи з талановитою молоддю щодо спрямування її до професійної діяльності в органах державної влади. Необхідним аспектом роботи з кадрами повинна стати практика переміщення молодих перспективних фахівців на більш високі посади.

5. На регіональному рівні необхідно розробити механізм ротації кадрів як невід'ємної складової формування дійового резерву. Це механізм дозволило б молоді підвищити свою компетентність, набути досвіду, працюючи на різних посадах.

Література:

1. Закон України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 р. № 3724-ХІІ // ВВР України. - 1993. - № 52. - С. 490.

2. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців" від 4 жовтня 1995 р. № 782 // Зібрання постанов уряду України за 1996 р. - № 2. - С. 56.

3. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців" від 15 лютого 2002 р. № 169 // Офіц. вісн. України. - 2002. - № 8 - С. 351.

4. Указ Президента України "Про заходи щодо реалізації стратегії реформування системи державної служби в Україні на 2003 р." від 24 грудня 2002 р. № 1211 // СД НАУ-Експерт - Т.1 (005).

5. Адміністративне право України: Підруч. // За заг. ред. проф. Ю.П.Битяка. - Х.: Право, 2001. - С. 95

6. Берлов В.Д. Исследования почерка, как метод психодиагностики личности // Вестн. Казан. ин-та организации труда. - 1929. - № 5.

7. Дудко С., Сороко В. Концепція стратегічного планування професійного навчання державних службовців // Вісн. держ. служби України - 2003. - № 3. - С. 72.

8. Райт Г. Державне управління. - К.: Основи, 1994. - 191 с.

УДК 352/ 354 (477)

А.С. СІЦІНСЬКИЙ

ПСИХОЛОГО-АКМЕОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Проаналізовано особливості психолого-акмеологічного забезпечення спеціалізованої державної служби. Розглянуто сучасні ефективні технології, напрямки та завдання психолого-акмеологічного забезпечення в ДПС України.

Потреба у психолого-акмеологічному забезпеченні державної служби у Збройних Силах України, інших військових формуваннях і правоохоронних органах України визначається сутністю оптимізації їхньої управлінської діяльності. На нашу думку, сьогодні для цього створені певні передумови - потребнісні, організаційні, психологічні, педагогічні і власне акмеологічні. Для обґрунтування своєї думки розглянемо ці передумови в контексті діяльності конкретного правоохоронного органу спеціального призначення, яким є Державна прикордонна служба України (далі - ДПС України) [1]. Мета даної статті - аналіз шляхів і умов організації психолого-акмеологічного забезпечення спеціалізованої державної служби.

Слід зазначити, що зміст потребнісних передумов полягає в тому, що реформування прикордонного відомства у ДПС України виявило і продовжує виявляти коло протиріч у військовій службі, які ґрунтуються на авторитарно-бюрократичних підходах. Без їхнього подолання важко досягти поставлених цілей. Можливості психолого-акмеологічного забезпечення, як доводять результати його здійснення, дозволяють вирішувати дану проблему без психологічних стресів і зламу сформованих стереотипів. Крім того, потреба у психолого-акмеологічному забезпеченні обумовлена загальною спрямованістю на створення професійних військ. Результати дослідження показали: продуктивна самореалізація конкретного службовця у військово-професійній діяльності може бути досягнута при створенні необхідних для цього певних умов.

Організаційні передумови полягають у тому, що в Україні затверджується перспективність психолого-акмеологічного підходу в соціальній практиці. У межах єдиної державної служби закладаються основи функціонування відповідних структурних підрозділів на регіональних рівнях. У ДПС України для створення такої служби існують реальні підстави. Виховні структури на скоординованій основі і при уточненні функцій могли б успішно вирішувати питання психолого-акмеологічного забезпечення.

Вивчення досвіду з цього питання [2 - 5], а також потреб кадрів військового управління дозволяє обґрунтовано прогнозувати створення в межах сучасного апарату державного управління системи психолого-акмеологічного забезпечення.

На нашу думку, у ДПС України до сфери професійних інтересів такої служби

можна було б включити:

- службовця як суб'єкта військової праці і конкретної військово-професійної діяльності, а також військові колективи органів, які спільно виконують завдання;
- взаємозв'язки між макрохарактеристиками службовця (індивід- особистість- суб'єкт, діяльності-індивідуальність), обумовлені реальними внутрішніми і зовнішніми умовами і факторами;
- професіоналізм службовця як основа його розвитку і вираження як суб'єкта військово-професійної діяльності, а також методичний інструмент діагностики і технології просування його оптимальним шляхом до вершин розвитку і самореалізації.

Психологічні передумови психолого-акмеологічного забезпечення служби у ДПС України полягають у тому, що високопродуктивні технології рішення даного завдання, як показує досвід, ґрунтуються на можливостях розвиваючої, і, в першу чергу, практичної психології.

О.С. Анісімов відзначає, що творчий розвиток керівника неможливий без оволодіння новим, творчим управлінським мисленням. "Внутрішньою підставою новизни управлінського мислення, - зауважує він, - служить внесення цінності критеріальності розумових процесів" [2, с. 10]. У нашому повсякденному уявленні не виникає особливої потреби замислюватися над тим, що сам розумовий процес можна оптимізувати. Однак результати досліджень указують на те, що використання критеріального управлінського мислення, що задіює відповідні мислетехніки, дозволяє ефективно вирішувати проблеми у скрутних управлінських ситуаціях.

Заслугує на увагу рефлексивно-інноваційна модель, яку розробили й апробували І.М. Семенов і С.Ю. Степанов. На думку дослідників, її можливості дозволяють:

- досягати оптимального психогенезу бажаного типу керівника;
- здійснювати руйнування психічних структур, утворених раніше;
- проводити нарощування психічних новоутворень, що забезпечують адекватні управлінській ситуації дії та вчинки;
- здійснювати цілеспрямоване та кероване формування і розвиток психічних структур і процесів відповідно до необхідної для управління моделі;
- забезпечувати саморозвиток (творче самовизначення і самостійний психогенез).

Сучасна практична психологія має також інші доступні й ефективні технології, що можуть бути успішно використані у психолого-акмеологічному забезпеченні управлінської діяльності керівних кадрів. Візьмемо, наприклад, метод активного соціально-психологічного навчання (АСПН) [3]. Досвід, що одержуємо у процесі АСПН, дозволяє раніше усвідомлюване побачити в зовсім новому ракурсі, переосмислити свій попередній досвід управлінської діяльності і побачити причини власних невдач. Усе це і представляє когнітивну підставу для наступних внутрішньоособистісних і поведінкових змін у бік оптимальності. Тим самим АСПН, по суті, гармонізує особистісну структуру керівника як основу оптимізації його управлінської діяльності. Позитивні аспекти цього методу полягають в тому,

що його результати мають індивідуалізований характер.

При цьому АСПН орієнтується не на кінцевий, заздалегідь визначений результат, а на оволодіння майстерністю організації взаємин керівника з підлеглими в різних непередбачених ситуаціях. Тим самим АСПН підвищує загальну управлінську культуру, сприяє проникненню в індивідуальну неповторність психіки іншого, у сховані і неусвідомлювані ним мотиви, що підвищує психологічну грамотність їхньої взаємодії; дозволяє перебороти психологічну анонімність службовців, сприяє емоційному зближенню і взаєморозумінню.

Практика застосування АСПН однозначно свідчить про те, що "захисні" тенденції реалізуються не через предметно-професійну діяльність, а через відношення до інших людей і до самого себе [3, с. 202]. Оскільки управлінська діяльність неможлива без спілкування, головне в АСПН - допомога кожному учаснику розібратися у причинах власних труднощів спілкування, обумовлених особистісної проблематикою. Наприклад, встановлено, що почуття неповноцінності викликає прагнення до переваги, а останнє породжує відчуття слабкості - тим самим замикається заворожене коло. З іншого боку, керівники з вираженими властивостями стереотипності особистісної структури виявляють значну ригідність, низьку сприйнятливості і гнучкість у спілкуванні, що веде до невротизації особистості і її дискваліфікації. Ми виходимо з того, що основна спрямованість в АСПН - розвиток особистості з метою оптимізації професійного спілкування і зрештою всієї управлінської діяльності. Тому психологічна підготовка керівника у спеціалізованих органах державної служби до продуктивної управлінської діяльності в сучасних умовах повинна, у першу чергу, забезпечувати умови для психокорекційної роботи з метою виявлення деформацій його "образа Я", що є аж ніяк не індиферентним щодо його військово-професійного спілкування з підлеглими.

Методологічну підставу для таких міркувань ми знаходимо в роботі Т. С. Яценка: "...особистість, що захищається, реалізує свої цілі через суб'єктивно орієнтовані засоби, які структуруються навколо потреб "Я" і, як правило, що підкоряють собі професійну і предметну діяльність; особистість, котра розвивається оптимально, реалізує свій потенціал через форми соціально прийнятної поведінки, через суспільну і професійну діяльність, через успіхи в ній" [Там же, с. 184]. Оскільки "психологічний захист" реалізується через задоволення потреб суб'єкта, то можна спостерігати його злиття з професійною діяльністю. Враження "захищеності" створюється лише на суб'єктивному рівні, а насправді - саме "психологічний захист" обумовлює "беззахисність" суб'єкта, його соціальну дезадаптацію у зв'язку з порушенням контакту з іншою людиною, що особливо деструктивно відбивається на управлінській взаємодії.

Таким чином, відзначені потреби і реальні передумови вказують на те, що в умовах ДПС України необхідно скоординувати і цілеспрямовано використати арсенал сил і засобів для продуктивного залучення людського фактора в інтересах прикордонної служби. Його, безсумнівно, необхідно розширити за рахунок упровадження ефективних інноваційних підходів. Тут доцільно враховувати

зарубіжний досвід. Усе це дозволяє розробити модель психолого-акмеологічного забезпечення служби у спеціалізованих органах державної служби і безпосередньо управлінської діяльності військових кадрів ДПС України.

Психолого-акмеологічне забезпечення прикордонної служби, організоване замість морально-психологічного, повинне охоплювати всі сторони останньої. У центрі його уваги знаходиться конкретна людина, котра присвятила себе професійній військовій праці. Уся його життєва стратегія пов'язується зі справою служіння інтересам держави. Отже, вона гідна того, щоб її життєвий маршрут був безупинно в центрі уваги. Інакше кажучи, важливо здійснювати безупинний моніторинг державної служби у ДПС України, основна мета якого - створення оптимальних умов для просування конкретного службовця до власних вершин у справі служіння народові України. Центральним завданням пропонованого виду забезпечення можна вважати розвиток професійної компетентності службовців у спеціалізованих органах державної служби.

На думку військового дослідника О.Д. Сафіна, характерною особливістю військової праці є її багатоплановість [5]. Центральний її компонент - конкретна військово-професійна діяльність. Розробка моделі психолого-акмеологічного забезпечення дозволить, з урахуванням наявного досвіду, продуктивно вирішувати широке коло питань і організувати цей вид забезпечення за такими напрямками:

- соціально-психологічне моделювання військово-професійної діяльності службовців, пріоритетне місце серед якої займає управлінська діяльність керівника;

- експертний моніторинг професіоналізації службовців і розвиток їхнього творчого потенціалу у процесі праці в особливих умовах;

- соціально-психологічне і психотехнологічне забезпечення організації системи психологічного забезпечення служби у спеціалізованих органах державної служби.

Щодо соціально-психологічного моделювання військово-професійної діяльності службовця у спеціалізованих органах державної служби, то вона має включати:

- аналіз цілей, завдань, об'єктивно необхідних функцій і передумов продуктивного виконання конкретної військово-професійної діяльності у взаємозв'язку з загальними інтересами прикордонної служби;

- розробку й апробацію прогностичної і нормативної моделей конкретної військово-професійної діяльності службовців, а також цілісної концепції оптимізації реальних сторін військової праці (різних видів військово-професійної діяльності, повсякденних відносин, особистісного розвитку службовців і сукупних результатів усієї служби);

- підготовку обґрунтованих пропозицій щодо використання продуктивних алгоритмів, технологій і процедур конкретної діяльності, а також критеріїв, показників оцінки рівнів її виконання службовцями;

- здійснення системно-структурного аналізу іміджу, менталітету і стилю управлінської діяльності службовців у спеціалізованих органах державної служби, а також формулювання вимог до них відповідно до інтересів військової служби і

потенційних можливостей конкретного керівника.

Вважаємо за необхідне звернути увагу на експертний моніторинг професіоналізації службовців і розвиток їхнього творчого потенціалу. Ця робота дозволяє вирішувати такі питання:

- розробка дослідницько-діагностичних і експертних процедур соціально-психологічного аналізу і прогнозування військово-професійної діяльності службовців, оцінка їхньої компетентності і сприяння у виробленні стратегії продуктивного розвитку кожного суб'єкта військової праці;

- створення і використання інструментарію і методик розвитку творчого потенціалу та якостей службовців, необхідних для продуктивної військової праці;

- розробка соціально-психологічних основ підбору, розстановки і розвитку кадрів у спеціалізованих органах державної служби, а також методики оцінки рівня військово-професійної компетентності відповідно до вироблених критеріїв і показників;

- виявлення загальних соціально-психологічних закономірностей розвитку професійної компетентності кадрів спеціалізованих органів державної служби і врахування конкретних результатів їхньої професіоналізації, а також розробка науково-практичних рекомендацій соціально-психологічної діагностики й експертизи для керівництва.

Соціально-психологічне і психотехнологічне забезпечення життєдіяльності службовців повинно включати:

- вивчення умов і факторів, що впливають на результативність військової праці, стан конкретного службовця, а також таких, що визначають морально-психологічну підготовку в конкретному органі управління;

- формування і розвиток акмеологічної культури кадрів спеціалізованих органів державної служби, потреби в них у творчій самореалізації і здатності до здійснення оптимальної діяльності, комунікації, поведінки;

- підготовку кадрів спеціалізованих органів державної служби до творчого використання продуктивних технологій в екстремальних і нестандартних умовах при здійсненні охорони державного кордону, у конфліктних ситуаціях, взаєминах з різними суб'єктами невоєнної сфери;

- забезпечення психологічної безпеки службовців і комфортності у прикордонній службі, а також відновлення їхнього психологічного ресурсу;

- психологічне сприяння керівникам при вирішенні проблем у психологічно складних ситуаціях (суїциди, події, злочини, конфлікти, подолання блокувань у військово-професійній діяльності, взаєминах між службовцями та ін.).

Одним з центральних завдань є психолого-акмеологічне забезпечення діяльності управлінських кадрів. Даний продуктивний досвід дозволяє виділити один із пріоритетних напрямків - оптимізацію управлінської діяльності кадрів спеціалізованих органів державної служби, до числа основних питань якої можна включити:

- діагностику й аналіз соціальних і соціально-психологічних процесів морально-психологічного стану особового складу та прогнозування їхнього розвитку, що дозволяють керівникам приймати правильні управлінські рішення;

- вироблення оптимальної моделі, алгоритму і технології для керівників, що забезпечують ефективну реалізацію управлінських функцій, продуктивні комунікації у процесі державної служби;

- розробку механізму гармонізації цілей і завдань військової праці з інтересами і потребами військових колективів і конкретних службовців;

- здійснення психодіагностики, психотерапії і корекції психічного стану і поведінки керівника для сприяння в них оволодіння оптимальним стилем управління і високої культури спілкування під час прикордонної служби;

- участь у плануванні опрацюванні програм професійного самовдосконалення керівників і сприяння їм у практичному рішенні соціально-психологічних проблем;

- упровадження в управлінську діяльність керівників продуктивних психолого-акмеологічних технологій.

Психолого-акмеологічні служби могли б безпосередньо сприяти оптимізації управлінської діяльності керівників. У коло їхніх основних завдань можна включити такі: забезпечення умов особистісного розвитку кадрів військового управління, участь у професіоналізації керівників, формування акмеологічної культури керівників і сприяння їхньому творчому розвитку, сприяння у діагностиці, аналізі і прогнозуванні результатів управлінської діяльності, психологічна підтримка і реабілітація в екстремальних умовах.

Отже, ефективна організація системи психолого-акмеологічної служби у ДПС України потребує:

- визначити цілі, завдання і функції психолого-акмеологічних служб відповідно до принципу практичної доцільності;

- створити оптимальні структури, що забезпечують безупинне ефективне удосконалювання професіоналізації кадрів спеціалізованих органів державної служби і створення сприятливої соціально-психологічної обстановки у відповідній ланці;

- розробити єдину концепцію і відповідно до неї організаційне та інше оформлення психолого-акмеологічних служб у ДПС України.

Таким чином, проведений нами аналіз шляхів і умов організації психолого-акмеологічного забезпечення спеціалізованої державної служби дозволяє зробити висновок про те, що здійснення психолого-акмеологічного забезпечення буде сприяти більш ефективному вирішенню таких завдань, як забезпечення умов продуктивного розвитку і творчої реалізації потенціалу конкретних службовців у процесі військової праці, розвиток професійної компетентності кадрів спеціалізованих органів державної служби, їхня психологічна підтримка, оптимізація військової праці, діагностика, аналіз і прогноз проблем військової служби та ін.

Загалом розгляд актуальних питань психолого-акмеологічного забезпечення спеціалізованої державної служби вказує на те, що нове бачення системи управління, вироблення оптимальних підходів до управлінської діяльності все більше базується на визнанні пріоритету особистості та її ролі в управлінні. Це, у свою чергу, вимагає приділяти серйозну увагу акмеологічним аспектам роботи з управлінським персоналом. Звідси, на нашу думку, серед перспективних

напрямків подальших розвідок даної проблеми є розробка та наукове обґрунтування методик психолого-акмеологічного консультування керівників, а також вивчення шляхів удосконалення роботи психологічних служб у спеціалізованих формуваннях держави.

Література:

1. Закон України "Про Державну прикордонну службу України" // Уряд. кур'єр. - 2003. - 8 черв. - С. 1 - 6.
2. Анисимов О.С. Новое управленческое мышление: сущность и пути формирования. - М.: Экономика, 1991. - 352 с.
3. Яценко Т.С. Психологічні основи групової психокорекції. - К.: Либідь, 1996. - 264 с.
4. Орбан-Лембрик Л.Е. Психологія управління: Навч. посіб. - Івано-Франківськ: Плай, 2001. - 695 с.
5. Сафін О.Д. Психологія управлінської діяльності командира: Навч. посіб. - Хмельницький: Вид-во Академії ПВУ, 1997. - 149 с.

РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК І МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 378.635.5

В.А. ШУМІЛКІН, В.О. СИЧОВ

МЕТОДИКИ ОЦІНКИ ДІЯЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Запропоновано новий підхід до впровадження щорічної оцінки на основі Методики контролю та оцінки ефективності виконавчих органів Харківської міської ради, перевагами якого є об'єктивність, кількісний характер і повсякденність формування інтегрованої щорічної оцінки виконання службовцями своїх обов'язків.

Атестація керівного складу і фахівців органів місцевого самоврядування є найважливішим інструментом підвищення ефективності діяльності посадових осіб, тому що вона здійснюється систематично і має юридичну чинність. Великі можливості атестації пов'язані також з тим, що вона носить комплексний характер і передбачає строго визначений порядок використання її результатів. Останні є законодавчою підставою для заохочення працівника, зарахування його в резерв на висунання, підвищення в посаді або ж (якщо працівник одержав негативні оцінки) звільнення із займаної посади. Атестація проводиться один раз на чотири роки відповідно до Типового положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування, яке затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 26.10.2001 р. №1440 [1]. Відповідно до цього положення оцінюються результати роботи, ділові та професійні якості, виявлені працівниками під час виконання обов'язків, визначених типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками посад і відбитих у посадових інструкціях. У період між атестаціями передбачається щорічна оцінка виконання посадовими особами місцевого самоврядування покладених на них завдань і обов'язків у порядку, визначеному головою відповідної ради з урахуванням Типового положення [1] й особливостей кожного органу місцевого самоврядування. При цьому Кабінет Міністрів надав право розробити методичні рекомендації з питання проведення щорічної оцінки Головному управлінню державної служби України. У травні 2002 р. наказом Голодержслужби були введені загальні методичні рекомендації щодо проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань [2], а 31.10.2003 р. наказом № 122 ці методичні

рекомендації було скасовано і затверджено Загальний порядок проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань [3]. Звернемо увагу на той факт, що обидва документи [2; 3] стосуються лише державних службовців, а останній [3], крім того, не є методичними рекомендаціями, як того вимагає Типове положення [1].

З лютого 2003 р. діє Порядок видачі грошової винагороди державним службовцям за сумлінну безперервну працю в органах державної влади, зразкове виконання трудових обов'язків [4], який було допрацьовано і в останній редакції розповсюджено в рекомендаційній формі органам місцевого самоврядування постановою Кабінету Міністрів України від 2.10.2003 р. № 1563. Цей Порядок передбачає видачу грошової винагороди за умови зразкового виконання посадових обов'язків та відсутності порушень трудової дисципліни з урахуванням щорічної оцінки виконання службовцем покладених на нього завдань і обов'язків.

Таким чином, по-перше, органи місцевого самоврядування не мають право використовувати Загальний порядок [3] як методичні рекомендації з метою проведення щорічної оцінки виконання посадовими особами покладених на них обов'язків і завдань; по-друге, вимога загального підвищення ефективності діяльності посадових осіб місцевого самоврядування потребує проведення щорічної оцінки їхньої діяльності (що нормативно закріплено), без проведення якої принаймні неможливо здійснювати основні заходи щодо мотивації службовців.

Виходячи з цього, вкрай своєчасним і актуальним є питання розробки виконавчими органами кожної ради документа, що регламентує порядок проведення щорічної оцінки виконання службовцями органів місцевого самоврядування своїх обов'язків і завдань. Загальні рекомендації з цього питання надає Головердержслужба України.

Робота в напрямку розробки такого документа на часі й у виконавчих органах Харківської міської ради. У Харкові вона більш цікава внаслідок поступового просування виконавчих органів міської ради до кількісного вираження результатів діяльності підрозділів і посадових осіб органів місцевого самоврядування. У 2003 р. було розроблено і рішенням виконавчого комітету введено Методику контролю й оцінки ефективності діяльності виконавчих органів міської ради [5]. У зв'язку з цим важливою виглядає необхідність використання результатів контролю і кількісної оцінки діяльності посадових осіб в обґрунтуванні щорічної оцінки виконання ними своїх завдань і обов'язків.

Методика контролю й оцінки ефективності діяльності виконавчих органів міської ради регламентує організацію та здійснення контролю за виконанням законів України, розпорядчих документів вищих органів влади, рішень сесій міської ради, рішень міськвиконкому міської ради, розпоряджень міського голови, доручень міського голови, розпорядчих документів та інформаційних (довідкових) запитів керівників усіх рівнів ієрархії місцевого самоврядування, доручень, запитів і звернень депутатів міської ради, а також звернень фізичних і юридичних осіб. Крім того, Методика дозволяє в кількісному вигляді оцінити кожному посадову особу та кожний підрозділ за такими показниками:

- забезпечення планового стану справ діяльності посадових осіб і підрозділів;

- виконання розпорядчих документів і службових листів усіх посадових осіб (від посадових осіб обласної державної адміністрації до завідуючих відділами), інформаційних запитів і звертань керівників усіх підрозділів з точки зору своєчасності та якості їхнього виконання та відпрацювання;
- розгляду звернень фізичних та юридичних осіб (членів територіальної громади міста) до всіх посадових осіб виконавчих органів міської ради з точки зору своєчасності та якості відпрацювання;
- забезпечення керованості посадовими особами, підрозділами та комунальними підприємствами.

Головною метою Методики є забезпечення ефективної діяльності посадових осіб і виконавчих органів міської ради у вирішенні питань місцевого значення в інтересах територіальної громади міста.

Контроль здійснюється за двома параметрами - якістю та своєчасністю відпрацювання розпорядчого або довідкового документа. Контроль за виконанням документів передбачає постійний моніторинг, отримання від виконавців проміжної та підсумкової інформації, аналіз цієї інформації та результатів моніторингу, інформування відповідних керівників про реалізацію завдань і стан виконання відповідних документів. До здійснення контролю за виконанням документів і завдань залучаються всі посадові особи та підрозділи виконавчих органів міської ради в частині, що стосується їх, а також фізичні та юридичні особи, які звернулись до органів місцевого самоврядування.

Передбачається проведення поточного та оперативного контролю діяльності посадових осіб і підрозділів виконавчих органів міської ради.

Оперативний контроль - це система заходів, спрямованих на забезпечення професійного й ефективного підходу до процесу організації виконання завдань, визначених у документах, перевірку об'єктивності підведення результатів діяльності та своєчасне виявлення випадків невірності надання підсумкової інформації підрозділами міської ради. Головною метою оперативного контролю є надання методичної допомоги підрозділам у налагодженні роботи з організації реєстрації та виконання завдань, викладених у документах, установалення причин низької якості та порушення термінів виконання завдань. Оперативний контроль здійснюється призначеними координаторами методичної роботи. Для його організації координаторами складається план-графік контролю, довідка-перелік документів чи завдань, вірогідність надання інформації, за якою підлягає контролю, а по закінченні оперативного контролю - довідка-аналіз вірогідності звітів щодо виконання розпорядчих документів чи робіт, які контролювались.

Поточний контроль - це система заходів, що спрямована на постійне відстеження на всіх стадіях здійснення якості та своєчасності виконання завдань, викладених у документах, розгляду звернень, підготовки відповідей на інформаційні запити, забезпечення негайного визначення підрозділів і посадових осіб, які неналежним чином їх виконують. Головною метою поточного контролю є забезпечення своєчасного реагування структурних підрозділів виконавчих органів міської ради на факти низької якості або затримки виконання завдань, викладених у розпорядчих документах. Поточний контроль здійснюється всіма підрозділами

виконавчих органів міської ради. Основний його принцип полягає у ставленні в обов'язок посадовій особі або підрозділу, які ініціювали запит, завдання чи розпорядчий документ, здійснення постійного контролю за ходом та результатами їхнього виконання за двома параметрами - якістю і своєчасністю. Якість розгляду звернень до органів місцевого самоврядування контролюють фізичні та юридичні особи, які звертались, за проханням підрозділу-відправника відповіді. Результати поточного контролю завдання обов'язково фіксуються підрозділом, що ініціював завдання, і доводяться до виконавця, який також їх фіксує.

Оцінка ефективності діяльності посадових осіб і підрозділів базується на даних контролю якості і своєчасності виконання завдань, викладених у документах. Тому контрольні параметри (якість і своєчасність) виражаються в кількісному вигляді та оцінюються за прийнятою системою тією особою, яка підписала документ або першу резолюцію до нього.

Оцінювання показників стану справ з галузевих (профільних) напрямків діяльності здійснюється на основі даних щодо ходу та результатів контролю досягнення планових показників і виконання галузевих завдань, що відстежуються в кожному підрозділі. Оцінювання здійснюється за одиничними й узагальненими показниками. Перелік одиничних показників стану справ у галузі складається з урахуванням таких вимог:

- охоплення найважливіших цільових напрямків галузевої діяльності посадової особи або підрозділу;
- можливість вираження в кількісному вигляді;
- висока чутливість показників до діяльності посадової особи та підрозділу;
- відображення кінцевого результату діяльності, а не проміжного і тим більш не механізму його досягнення.

Для кожного одиничного показника методом експертних оцінок встановлюється його відносна вага (значущість, важливість). До складу одиничних показників кожного підрозділу входять коефіцієнт реалізації робіт із профілю діяльності, запланованих до виконання за бюджетні кошти, та коефіцієнт їхньої економії. Коефіцієнт реалізації робіт вказує на частку виконаного обсягу робіт, а коефіцієнт економії дорівнює долі заощаджених коштів на одиницю виконаного обсягу робіт. Для кожного одиничного показника встановлюються поточне (на кінець попереднього та початок наступного звітного періоду), планове (виходячи з програм, планів і завдань) і досягнуте (за результатами діяльності протягом звітного періоду) значення. Досягнуті значення кожного одиничного показника обов'язково обґрунтовуються в підрозділі та в електронному вигляді надходять до автоматизованої системи контролю. Перелік одиничних показників та відносна вага кожного з них для будь-якої посадової особи потребує періодичного узгодження. Узагальнений показник стану справ у галузі вираховується шляхом підсумовування зважених нормованих значень досягнутих одиничних показників стану справ у галузі.

Виконання завдань розпорядчих документів оцінюється відносно роботи з такими групами документів:

- розпорядчі документи та службові листи вищих органів влади;

- рішення сесій міської ради;
- рішення та протокольні доручення виконавчого комітету міської ради;
- розпорядження міського голови;
- доручення міського голови;
- розпорядчі документи секретаря міської ради, першого заступника міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, заступника міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради - керуючого справами виконкому міської ради, заступників міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради - начальників головних управлінь;
- інформаційні запити та інші звернення керівників підрозділів.

Одиничні й узагальнені показники своєчасності виконання розпорядчих документів обчислюються з урахуванням кількості днів затримки виконання завдань кожного документа. Ці показники якості виконання завдань розпорядчих документів обчислюються за даними результатів контролю якості виконання завдань кожного документа.

Якість виконання завдань, визначених у документах, оцінюється за прийнятою системою особою, яка підписала документ або якій доручено здійснювати контроль виконання документа.

Оцінювання показників розгляду звернень фізичних (юридичних) осіб здійснюється на основі даних контролю щодо якості та своєчасності роботи зі зверненнями. Для кожного одиничного й узагальнених показників якості та своєчасності розгляду звернень фізичних (юридичних) осіб методом експертних оцінок встановлюється відносна вага показника. Усі узагальнені показники обчислюються з урахуванням вагових коефіцієнтів одиничних показників, а узагальнений показник розгляду звернень - з урахуванням вагових коефіцієнтів узагальнених показників якості та своєчасності розгляду звернень фізичних (юридичних) осіб. З метою диференційного підходу до оцінки якості та своєчасності діяльності службовців усі звернення фізичних (юридичних) осіб згруповані відповідно до особи і мають форму звернення на ім'я:

- міського голови;
- секретаря міської ради, першого заступника міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, заступника міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради - керуючого справами виконкому міської ради, заступників міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради - начальників головних управлінь;
- керівників підрозділів.

Якість розгляду звернень фізичних (юридичних) осіб може оцінюватись у прийнятій системі тією особою, яка цей документ надіслала, або посадовою особою, яка першою наклала резолюцію на звернення.

При цьому оцінка за якість розгляду звернень може виставляться на основі отриманих від особи, яка зверталась, поштових або телефонних повідомлень щодо якості розгляду її звернення. Прохання про оцінювання якості розгляду звернення надсилає відповідний підрозділ разом з відповіддю фізичній (юридичній) особі. Воно міститься на поштової листівці, повністю підготовленій для відправки

поштою таким чином, що особа, яка зверталась, лише виставляє оцінку та опускає листівку в поштову скриньку.

Якість і своєчасність розгляду розпорядчих документів і службових листів вищих органів влади, депутатів Верховної Ради України оцінює керівник, на ім'я якого надійшов документ та який візує звіт (відповідь), або інша особа за його дорученням.

Оцінка показників керованості посадових осіб, підрозділів і комунальних підприємств, котрі їм функціонально підпорядковані для оперативного управління, здійснюється на основі суб'єктивних даних керівників. До таких показників зокрема відносяться:

- наявність та кількість порушень внутрішнього трудового розпорядку посадовою особою в підрозділі та комунальному підприємстві;
- якість заходів, проведених посадовою особою, підрозділом і комунальними підприємствами;
- морально-психологічний стан у підрозділі та комунальних підприємствах (наявність здорового клімату в колективах);
- рівень підготовленості посадової особи;
- рівень управлінської діяльності та здатність керівника підрозділу;
- показники рішень міського голови з Примірного переліку загальних критеріїв і показників якості роботи державного службовця [3];
- інші показники за рішенням міського голови, секретаря міської ради, заступників міського голови, начальників головних управлінь.

З метою ергономічного аналізу, крім того, наводиться середня завантаженість працівників підрозділів за кожним видом діяльності.

Алгоритм визначення показників ефективності діяльності посадових осіб і підрозділів міської ради та його програмна реалізація корегуються відповідно до вимог територіальної громади.

Методика контролю та оцінки ефективності діяльності виконавчих органів міської ради дозволяє обраховувати оцінку виконання кожною посадовою особою покладених на неї обов'язків і завдань за будь-який період часу в чисельному вигляді узагальнених та інтегральних показників ефективності діяльності. Тому чисельним виразом результатів виконання своїх обов'язків і завдань службовцем органів місцевого самоврядування за рік доцільно вважати інтегральну оцінку ефективності діяльності посадової особи, обраховану згідно з Методикою контролю та оцінки ефективності діяльності виконавчих органів міської ради [4]. При цьому доцільно ввести кванти якості діяльності, наприклад за такою схемою: значення інтегрального показника, які належать квантам (0,9; 1,0), (0,8; 0,9), (0,7; 0,8), (0; 0,7) відповідають "високому", "доброму", "задовільному" та "низькому" рівням виконання службовцями органів місцевого самоврядування обов'язків і завдань. Перевагами такого підходу є, насамперед, обґрунтованість, об'єктивність оцінки та чисельний вираз результатів діяльності посадової особи.

Що ж до порядку проведення щорічної оцінки діяльності державних службовців, то керівникам державних органів, які повинні користуватись "Загальним порядком проведення щорічної оцінки виконання державними

службовцями покладених на них обов'язків і завдань", не позаздриш [3]. Достатньо звернути увагу на назву документа і склад критеріїв оцінки, наведений у Примірному переліку загальних критеріїв і показників якості роботи державного службовця: назва документа орієнтує на кінцеві результати діяльності, а перелік критеріїв - на потенційні здібності службовця. Приклади таких критеріїв: планування роботи, професійні знання, уміння, навички, уміння формулювати точку зору, здатність до лідерства, накопичення, поновлення і творчого застосування професійного досвіду, працездатність і витривалість, стиль спілкування, оцінка заохочення співробітників та. ін. Ці показники, без сумніву, впливають на ефективність діяльності, але не відбивають безпосередньо кінцеві результати виконання службовцями покладених на них обов'язків і завдань. Крім того, у документі [3] відсутній механізм узагальнення оцінки, тобто не прописаний порядок визначення підсумкової оцінки на основі рівнів окремих показників визначених керівником, та самооцінки посадової особи. І на закінчення, звернемо увагу на те, що, по-перше, перелік показників якості роботи службовця ні в якому разі не повинен мати у своєму складі критерію з назвою "якість роботи", а по-друге, показник і критерій - це різні речі за своїм визначенням, їх не можна ототожнювати.

Таким чином, як основу загальних методичних рекомендацій щодо проведення щорічної оцінки виконання посадовими особами місцевого самоврядування покладених на них завдань та обов'язків доцільно використання Методики контролю та оцінки ефективності діяльності виконавчих органів міської ради, доповненої процедурою квантування рівнів ефективності діяльності посадових осіб.

Харківська міська рада запрошує зацікавлених до співпраці в питанні вдосконалення механізмів мотивації посадових осіб органів місцевого самоврядування та надає пропозицію Головному управлінню державної служби України використати досвід м. Харкова для розробки загальних методичних рекомендацій щодо проведення щорічної оцінки виконання службовцями органів місцевого самоврядування покладених на них обов'язків і завдань.

Література:

1. Типове положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування / Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 26.10.2001р. №1440.
2. Загальні методичні рекомендації щодо проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань: Наказ Голодержслужби від 31.05.2002р. № 39.
3. Загальний порядок проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань / Затв. наказом Голодержслужби від 31.10.2003р. № 122.
4. Порядок видачі грошової винагороди державним службовцям за сумлінну безперервну працю в органах державної влади, зразкове виконання трудових

обов'язків / Затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 2.10.2003р. № 1563.

5. Методика контролю та оцінки ефективності діяльності виконавчих органів Харківської міської ради, затверджена рішенням виконавчого комітету від 17.12.2003 р. № 1246.

УДК 351.1

Ю. М. ГЛУХОВЕНКО, А. О. ТРУШ

РЕФОРМЫ СИЛОВЫХ СТРУКТУР ГОСУДАРСТВА: РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ЦЕНТРОМ И РЕГИОНАМИ

Рассмотрены проблемные вопросы распределения полномочий между центром и регионами в свете реформирования Министерства по чрезвычайным ситуациям России и создания многофункциональной пожарно-спасательной службы.

Современный этап развития государства характеризуется стратегической направленностью на изменения во всей системе государственного управления. В этих изменениях можно выделить два процесса: во-первых, это делегирование значительной части полномочий от федеральных органов управления органам управления субъектов РФ и местного самоуправления; во-вторых, это административная реформа, включающая реформу системы обеспечения общественной безопасности.

Ключевыми факторами этих процессов являются переход от жестко централизованной административно-командной системы прямого государственного управления к полицентрической системе управления, которая основана на сочетании административных и рыночных методов управления. Такой переход свойственен и формированию новых подходов в управлении обеспечением безопасности личности, общества и государства, на основе выявления и оценки стратегических рисков, разработке адекватных мер, с учетом реальных потребностей и возможностей общества.

Одним из главных направлений административной реформы в области обеспечения безопасности государства сегодня является направление "уточнения" функций и полномочий всего силового компонента системы безопасности, включая службы, которые обеспечивают защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера.

Проведенный статистический анализ показывает, что наиболее распространенными в жизни административно-территориальных единиц являются

чрезвычайные ситуации малого и среднего масштаба.

Одним из направлений совершенствования системы общественной безопасности и повышения эффективности защиты населения от указанных чрезвычайных ситуаций может быть агрегирование аварийно-спасательных функций в рамках единой службы города. Являясь важным элементом инфраструктуры города, обеспечивающим его безопасность и влияющим на качество жизни горожан, эти службы стоят сравнительно дорого (например, на содержание противопожарной службы Берлина ежегодно расходуется примерно 0,75 % городского бюджета, Гамбурга - 1,4 %, Токио - 3,9 %). В связи с этим администрации городов, не имея возможности отказаться от этих служб, стремятся повысить их эффективность, например сократить расходы на их содержание (вариант: сократить число профессионалов и увеличить число добровольцев), увеличить нагрузку за счет расширения функций, делегировать эти функции частной компании или рационально распределить их по территории города, объединить функции в рамках единой городской аварийно-спасательной службы [1].

Любые решения в этой области требуют выверенных действий и объективного обоснования, чем определяется актуальность проведения научных исследований.

Первые работы в этом направлении начались в середине 1960-х гг. XX века в нашей стране и США. Тем не менее, особую актуальность эта проблема приобрела в конце XX - начале XXI вв. в связи с расширением влияния научно-технического прогресса на процесс безопасности жизнедеятельности человека, она активно обсуждается специалистами, но пока не получила общепризнанного решения.

Поиск решений этой проблемы лежит в выявлении закономерностей функционирования системы безопасности (например, статистических) и ее основных элементов, построении математических моделей функционирования (аналитических или имитационных) разработке методологии проектирования (концепций, принципов, методов, методик) с целью создания эффективной системы управления предупреждением и ликвидацией последствий чрезвычайных ситуаций [2 - 4].

Следует отметить, что в научной и специальной литературе вопросам организационного проектирования уделяется большое внимание. За последние 25 лет опубликовано свыше 50 монографий, в которых рассматриваются различные аспекты этой проблемы. Здесь следует выделить публикации Л.А. Базилевича, В.Н. Буркова, В.И. Дудорина, В.С. Кабакова, А.С. Казарновского, В.В. Кульбы, Б.З. Мильнера, Г.Х. Попова, И.М. Сыроежина, В.Н. Федотова, В.Г. Шорина и др. Названные выше авторы, как правило, исследовали общие закономерности проектирования организационных систем и не рассматривали такие специфические системы обеспечения общественной безопасности, как многофункциональные аварийно-спасательные службы. При этом перечень, содержание и особенности осуществления функций по защите населения городов от пожаров, наводнений, аварий и других видов опасностей, а так же оказание ему необходимой технической и медицинской помощи, обладая специфичностью, влияют на организационную структуру системы обслуживания этих событий.

Вместе с тем, можно выделить целый ряд работ, авторы которых посвятили

свои исследования проблемам государственного управления в области общественной безопасности. Авторы этих работ С.К. Шойгу, В.А. Акимов, В.Н. Бурков, Ю.Л. Воробьев, В.В. Журкин, М.Ч. Залиханов, Н.А. Махутов, А.П. Москалец, Г.Г. Онищенко, В.И. Осипов, Б.Н. Порфирьев, В.И. Сычев, М.И. Фалеев, К.В. Фролов, М.М. Циканов и др.

Различным аспектам организации управления в области пожарной безопасности посвящены работы Г.И. Абдурагимова, С.И. Бобкова Н.Н. Брушлинского, Ю.М. Глуховенко, В.И. Дутова, В.И. Зыкова, В.В. Кафидова, М.И. Марьина, А.В. Матюшина, Е.А. Мешалкина, А.К. Миксева, Б.М. Пранова, В.И. Присадкова, В.Л. Семикова, С.В. Соколова, Н.Г. Топольского и др.

В отличие от работ упомянутых авторов, основные направления данного исследования были посвящены подходам к организационному проектированию городской пожарно-спасательной службы в условиях децентрализации государственного управления, становления экономической самостоятельности местного самоуправления и рыночных экономических отношений. Кроме того, учитывая, что основой создания пожарно-спасательной службы должны стать подразделения Государственной противопожарной службы (ГПС), особое внимание было уделено различным аспектам расширения их функций.

Проведенная работа позволила сделать ряд важных выводов.

1. Основой делегирования органам управления субъектов РФ и местного самоуправления значительной части полномочий в области организации, управления и обеспечения городской многофункциональной пожарно-спасательной службы (МПСС) может стать, в частности, принцип муниципальной ответственности за обеспечение противопожарной защиты городов. Суть его заключается в том, что противопожарная служба практически во всех странах мира (в т.ч. в России, Украине и др.) сильно интегрирована в градообслуживающую базу городов и осуществляет свои функции как неотъемлемая часть муниципального хозяйства. Это позволяет осуществить организацию противопожарной защиты муниципальных образований на следующих принципах:

1. Разграничение компетенции местных и центральных органов управления в деле противопожарной защиты проводится, как правило, в законодательном порядке. Муниципальная пожарная охрана обязана руководствоваться, особенно в сфере пожарного надзора, законами страны и постановлениями национального правительства. При этом ей предоставляются широкие полномочия и самостоятельность по осуществлению своей непосредственной деятельности, в вопросах организационно-штатного строительства и принятия тактических и управленческих решений.

2. Назначение руководителя муниципальной пожарной охраны производится, как правило, местной властью. Руководитель подотчетен местной власти, а сотрудники пожарных подразделений находятся на "службе" у местного населения.

3. Приоритеты в деятельности муниципальной пожарной охраны вырабатываются на местном уровне.

4. "Наем" личного состава муниципальной пожарной охраны осуществляется на контрактной основе, заработная плата сотрудников в разных местах может

быть различной.

5. Взаимодействие с национальными органами и формированиями у межрегионального уровня, а также с соседними территориями оговаривается в соответствующих договорах и контрактах.

6. Основные требования к кадрам муниципальной пожарной охраны, как правило, отражаются в общенациональных стандартах. Система подготовки кадров является во многом единой и централизованной.

7. Стратегия обеспечения пожарной безопасности на местном уровне в целом основывается на общенациональных рекомендациях и концепциях.

8. Информация об оперативной обстановке с пожарами в местной юрисдикции в обязательном порядке передается в центр.

Эффективность деятельности муниципальной пожарной охраны чаще всего оценивается по "степени удовлетворенности населения" и может сильно отличаться от общенациональных оценок.

Однако, анализ показал, что хотя противопожарная служба в большинстве стран является важнейшим элементом городского муниципального хозяйства, при этом ее стоимость сравнительно велика и значительно превышает стоимость других аварийно-спасательных служб. В городском бюджете разных стран она составляет от 0,5 до 4%. Стоимость же всей системы обеспечения общественной безопасности городов достигает 40%.

Для большинства муниципалитетов это является тяжелым и подчас непосильным бременем. Для решения этой проблемы разрабатываются различные варианты повышения эффективности вкладываемых затрат. Среди существующих наиболее приемлемым в нашем случае может быть расширение функций противопожарной службы и объединение различных городских аварийно-спасательных служб в одну [5; 6].

II. Зарубежная практика показывает: в странах с развитой экономикой и развитым местным самоуправлением муниципальная многофункциональная противопожарная служба достаточно эффективна.

В России значительный объем полномочий по решению вопросов обеспечения пожарной безопасности принадлежит федеральным органам управления МЧС, включая и уровень местного самоуправления, что обуславливает противоречие между местным уровнем функционирования противопожарной службы и федеральным уровнем ее управления [7].

МЧС России является главным координатором обеспечения пожарной безопасности в РФ. Вместе с тем, в обязанности органов местного самоуправления входят задачи обеспечения пожарной безопасности муниципального образования, создания и обеспечения муниципальной противопожарной службы. Процедура делегирования полномочий и функций органам местного самоуправления в РФ законодательно закреплена, что, в свою очередь, устраняет указанное выше противоречие.

III. Анализ исторических аспектов возникновения аварийно-спасательных служб, современных тенденций развития противопожарных, функционирования подсистема аварийно-спасательных служб градообразующей базы городов,

процесса их реагирования на чрезвычайные ситуации показал возможные направления расширения функций ГПС.

На основании оценки объемов выполняемых работ противопожарными службами крупных городов мира можно сделать вывод, что их деятельность достаточно разнообразна (аварийно-спасательные работы, оказание первой медицинской помощи, технической помощи и др.). Функция пожаротушения у подразделений, по сравнению с подразделениями ГПС России, занимает сравнительно небольшую долю в общем объеме работ.

Кроме того, исследования реальной нагрузки на профессиональных пожарных в России позволяет сделать выводы о наличии у них достаточно большого резерва "свободного времени", за счет которого можно увеличить объем оперативной деятельности, содержание которой будет близким к содержанию основной функции оперативных подразделений - пожаротушению. При этом ряд дополнительных функций может успешно реализовываться при помощи имеющейся основной и специальной техники. На основании этого приведены рекомендации по расширению функций оперативных отделений ГПС, которые сведены в табл. 1, 2.

Таким образом, делегирование части полномочий в области организации, управления и обеспечения МПСС органам управления субъектов РФ и местного самоуправления как основы создания МПСС, при сохранении подконтрольности самой функции федеральным органам управления, обосновано и целесообразно. Однако, передача полномочий влечет за собой большие затраты субъектов, что заставляет искать подходы к эффективному использованию МПСС. Фундаментом этому может стать разработка организационного проекта МПСС для всех субъектов РФ и местного самоуправления.

Таблица 1

Рекомендации по расширению функций оперативных подразделений ГПС

<i>Функции</i>	<i>Дополнительное оснащение</i>	<i>Дополнительная подготовка</i>	<i>Наличие у ГПС профильных подразделений</i>	<i>Предложения по осуществлению</i>
Защита населения от радиационной и химической опасности	требуется	требуется	нет	нецелесообразно
Медицинская помощь населению	требуется	требуется	нет	нецелесообразно в полном объеме
Техническая помощь населению и спасательные работы	не требуется	не требуется	имеются	возможно

Таблица 2

Возможные направления расширения функций оперативных подразделений ГПС на основных и специальных автомобилях *

Основная функция	Дополнительная функция	Требуется дополнительная подготовка и оснащение	Резерв времени
Пожаротушение	откачка и подвоз воды	не требуется	имеется
Спасательные работы на высотах при пожаре	спасательные работы на высотах при других ЧС	не требуется	имеется
Технические и спасательные работы в условиях загазованности	технические и спасательные работы при различных ЧС	не требуется	имеется
Технические и аварийно-спасательные работы	технические и спасательные работы при различных ЧС	не требуется	имеется
Связь и освещение на пожаре	связь и освещение при других ЧС и массовых мероприятиях	не требуется	имеется
Управление силами и средствами на пожаре	Управление силами и средствами при других ЧС	не требуется	имеется

* При этом требуется дополнительная подготовка и оснащение, а также имеется резерв времени.

Литература:

1. Коробко В.Б., Глуховенко Ю.М. Противопожарные службы мира // Пожарное дело. - 1998. - № 1. - С. 42 - 45.
2. Попков Ю.С., Посохин М.В., Гутнов А. Э. и др. Системный анализ и проблемы развития городов. - М.: Наука, 1983. - 480 с.
3. Труш А.О. Структурно-функциональное обеспечение территориального управления предупреждением и ликвидацией чрезвычайных ситуаций: Автореф. дис. ... канд. гос. упр. - Х., 2003. - 20 с.
4. Системный анализ Государственной противопожарной службы. / Н.Н. Брушлинского. - М.: Академия ГПС, 1998. - 300 с.
5. О создании Государственной пожарно-спасательной службы: Материалы науч.-практ. конф. - М.: ВНИИПО, 2002. - 224 с.
6. Муниципальный менеджмент: Справочное пособие / Под ред. В.В. Иванова,

А.Н. Коробова, - М.: Инфра-М, 2002. - 718 с.

7. Порфирьев Б.Н. Государственное управление в чрезвычайных ситуациях. - М.: Наука, 1991. - 137 с.

УДК 658.12

В.М. ГРИНЬОВА, О.М. ЯСТРЕМСЬКА

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ПІДПРИЄМНИЦТВА МІСЦЕВИМИ ОРГАНАМИ ВЛАДИ

Представлено концептуальні положення щодо активізації підприємницької діяльності в регіоні на основі балансу адміністративних і економічних методів управління органами влади.

Функціонування і розвиток нових соціально-економічних відносин адміністративно-територіальних одиниць повинен мати комплексний характер, що пов'язано не лише зі традиційним аналізом результатів виробництва та якості життя населення, але й з зміною і оновленням сутності соціальних відносин і відтворюваних процесів. Комплексність полягає в розвитку і раціональному використанні природного, трудового, економічного потенціалу певної території на основі використання вдосконаленого господарського механізму управління функціонуванням суб'єктів ринкових відносин. Стрижнем такого господарського механізму є політика підтримки підприємництва на основі створення здорових конкурентних відносин між вільними товаровиробниками. За результатами економічної ефективності функціонування підприємницьких структур зробимо висновки про ефективність дії господарського механізму управління та його організаційних структур - органів державного управління і органів місцевого самоврядування. Вирішення саме цих проблем і обумовлює актуальність тематики даної статті. Їхньому дослідженню і присвячено значну кількість наукових видань [1 - 6]. Автори розглядають питання розвитку підприємництва через розширення приватної та колективної форми власності [3], зменшення адміністративного тиску на комерційну діяльність [2] і лояльність органів управління до прояву ринкових механізмів [4]. У той же час питання балансу та узгодження адміністративного і економічного впливу, які повинні мати значне місце в регулюванні підприємницького середовища в період трансформації, залишаються недостатньо розглянутими. Тому виникає об'єктивна необхідність в їхньому подальшому дослідженні.

У зв'язку з цим мета даної статті - висвітлення пропозицій щодо регулювання підприємницької діяльності в адміністративно-територіальній одиниці, що є запорукою отримання ефективних результатів управління. У даній роботі

використані методи діалектичного матеріалізму, логічного узагальнення, аналізу і синтезу, економічної статистики для розроблення теоретичних положень і методичних пропозицій як основні методи дослідження.

Розвиток ринкових відносин створив різних за кількістю, якістю і особливостями функціонування власників, що ставить нові питання перед органами управління в управлінні процесом територіального розвитку, головне з яких - організація самостійних господарських суб'єктів для реалізації загального територіального інтересу, забезпечення їхньої спрямованої та ефективної взаємодії з метою досягнення комплексного соціально-економічного розвитку території [5, с. 190]. Грунтуючись на тому, що основною властивістю підприємницьких структур є самоорганізація, її зовнішнім проявом повинна стати така організаційна форма управління, як територіальна асоціація вільних підприємців на економічній основі з провідною ініціативною роллю щодо її створення та рівноправного членства з боку органів влади й управління. Характер і напрямки її діяльності визначаються особливостями і рівнем розвитку соціальних і економічних відносин на певній території. Запропонована асоціація є основною організаційною формою запровадження і функціонування господарського механізму саморозвитку певної адміністративно-територіальної одиниці. Господарський механізм управління територіальним розвитком повинен відрізнятися системністю та взаємоузгодженістю дій і цілей. Основні напрямки його функціонування - створення і запровадження комплексних регіональних програм розвитку певних галузей і відповідних територій згідно зі стратегією соціально-економічного розвитку відповідної територіально-адміністративної одиниці; створення системи адміністративних і економічних важелів впливу на функціонування підприємницьких утворень; формування організаційних структур управління нового (асоціативного або консорціонального) типу. Особливості дії такого механізму, тобто управлінського інструментарію, повинні бути узгоджені зі специфічними характеристиками та рисами об'єкта управління, до складу яких необхідно включити: рівень розвитку відповідних галузей економіки та концентрацію товаровиробників на ринках окремих видів продукції, наявність певних природних ресурсів, демографічний стан, ступінь розвитку ринкових відносин взагалі та підприємництва зокрема. Останнє є основним засобом покращання і підвищення якості життя населення адміністративно-територіальної одиниці. У зв'язку з цим органи влади й управління повинні приділяти значну увагу розробленню заходів щодо його підтримки і стимулювання. З цією метою в межах загальної стратегії розвитку регіону доцільно розробити програму підтримки підприємництва за принципами сценарного підходу залежно від перебігу умов і особливостей розвитку ринкових відносин з урахуванням наявної та передбачуваної законодавчої бази. У сценарні програми необхідно включити напрямки підтримки і розвитку підприємницьких структур: формування ринкової інфраструктури; сприяння приватизаційним процесам; створення умов для інноваційного розвитку (на основі запровадження технопарків і технополісів, бізнес-інкубаторів, зон вільного підприємництва).

Запропоновані заходи вимагають застосування узгоджених адміністративних

і економічних інструментів впливу з поступовою перевагою останніх. У цьому разі особи, що займаються підприємницькою діяльністю, будуть мати стійку мотивацію до підвищення продуктивності праці й ефективного господарювання в легальному секторі економіки.

Під розвитком підприємництва в певній адміністративно-територіальній одиниці варто розуміти збільшення кількості підприємств і самостійних підприємств, організацій, які є носіями ринкових відносин; зростання значення підприємницької діяльності для усталеного функціонування території; удосконалення правових засад підприємництва; підвищення престижності і позитивного іміджу підприємницької діяльності і підприємців. Органи влади, сприяючи розвитку підприємництва, повинні виконувати такі основні функції: створювати умови для раціонального використання природних ресурсів і слідкувати за станом справ щодо охорони навколишнього середовища; забезпечувати соціальні гарантії населення; стимулювати вдосконалення технологій і підвищення кваліфікації робочої сили в усіх галузях економіки.

У сучасних умовах можливо виділити дві хвилі підприємницької активності: до першої доцільно віднести осіб, які займаються індивідуальною трудовою діяльністю та працюють у малих підприємствах; до другої - підприємців, прошарок яких формується паралельно з активністю протікання процесів роздержавлення та приватизації, тобто представників середнього та великого бізнесу. Як перші, так і другі повинні знаходитися в колі постійних інтересів та впливу з боку органів влади й управління певної адміністративно-територіальної одиниці. Тому для активізації управління підприємницькими структурами доцільно розробити відповідну концепцію, метою якої є забезпечення сталого розвитку підприємництва, підвищення його ролі в економічному зростанні виробництва, реальне створення середнього класу власників. Основними принципами, покладеними в основу розробки і реалізації концепції, повинні стати такі: довгостроковість цілей розвитку підприємництва; пріоритетність напрямків щодо отримання прибутків у довготерміновому періоді; комплексність функціонування, що охоплює проблеми технічного, технологічного, економічного, соціального й екологічного напрямків діяльності підприємницьких структур; ефективність функціонування і забезпечення мінімізації ймовірності негативних наслідків їхнього соціально-економічного розвитку, адресність матеріальної і фінансової допомоги окремим підприємствам, які в змозі створювати додаткові робочі місця, забезпечувати отримання прибутків протягом довготривалого періоду і поповнювати місцеві бюджети коштами.

Процес розробки такої концепції повинен включати нижченаведені етапи.

1. Цілеспрямований ретроспективний аналіз стану проблем підприємництва в економіці України взагалі та в певній адміністративно-територіальній одиниці зокрема, який містить переваги його розвитку, вади, рекомендації щодо їхнього усунення і локалізації. Серед виявлених головних чинників, що стримують розвиток підприємництва, слід відзначити такі: недостатній рівень ефективності його розвитку, недосконалість системи оподаткування, нормативно-правового забезпечення та роботи контролюючих органів; відсутність дієвого механізму

державної (регіональної) фінансової підтримки інноваційних інвестиційних проєктів; нерозвиненість інфраструктури професійної підготовки підприємців, інформаційного та організаційного забезпечення; недостатність захисту інтересів підприємців відносно їх економічної і правової безпеки; відсутність можливості усунення втручання владних структур у діяльність підприємців, адміністративних бар'єрів і перешкод; відсутність можливості отримання широкого пільгового кредитування інноваційних починань на тривалому періоді часу; недосконалість взаємодії регіональних і місцевих органів виконавчої влади з підприємцями та їхніми об'єднаннями.

2. Прогнозування пріоритетних напрямків розвитку підприємництва та їхнє здійснення з метою досягнення високих прибутків і підвищення його ролі в економіці території та країни в цілому. Їхня реалізація повинна сприяти встановленню оптимального співвідношення між великими і малими підприємствами, територіальному розосередженню промислового виробництва та базуватися на сучасних інтенсивних технологіях, використанні місцевої сировини, організаційних формах і механізмах об'єднання фінансового і промислового капіталів, подальшому розвитку приватного сектора.

3. Реалізація концепції передбачає такі дії: створення умов довгострокового розвитку підприємництва; формування конкурентного ринкового середовища; підвищення ефективності використання місцевих ресурсів для виготовлення прибуткової продукції; створення нових додаткових робочих місць; формування середнього класу власників; залучення підприємств до вирішення соціально-екологічних проблем на регіональному і державному рівнях; підтримка ділової активності та реалізація потенціалу молоді з метою розвитку молодіжного підприємництва; сприяння розвитку інноваційного високотехнологічного підприємництва, проведенню фундаментальних наукових досліджень, створенню бізнес-інкубаторів на базі провідних вищих навчальних закладів; створення механізмів фінансової підтримки підприємництва.

4. Узгодження ресурсних можливостей з цільовими запитами підприємництва з метою забезпечення можливості його комплексного розвитку в межах адміністративно-територіальної одиниці.

5. Обґрунтування економічних важелів стимулювання розвитку підприємництва.

Таким чином, запропоновані концептуальні засади вдосконалення управління розвитком підприємництва полягають у збалансованому і виваженому застосуванні адміністративних і економічних важелів органами влади, що дозволить сформувати стійкий інтерес до підприємницької діяльності з боку широких верств населення і створить можливість їхньої безпосередньої участі в цьому процесі. Подальшими розвідками в даному напрямку досліджень є розроблення тактичних заходів управління підприємницькою активністю з боку органів влади певної адміністративно-територіальної одиниці.

Література:

1. *Дмитрієва О.Г.* Региональная экономическая диагностика. - СПб.: Изд-во

СПб ун-та, 1992. - 272 с.

2. *Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Государство и регионы: Теория и практика государственного регулирования территориального развития. - М.: УРСС, 1997. - 372 с.

3. Основы предпринимательской деятельности: Экономическая теория. Маркетинг. Финансовый менеджмент / Под ред. В.М. Власовой. - М.: Финансы и статистика, 1994. - 496 с.

4. *Поповкін В.А.* Регіонально-цілісний підхід в економіці. - К.: Наук. думка, 1993. - 219 с.

5. *Стеченко Д.М.* Управління регіональним розвитком. - К.: Вища шк., 2000. - 223 с.

6. *Сушлина С.* Государственное регулирование экономики: опыт республики Корея // Пробл. теории и практики управления. - 2003. - № 4. - С. 35 - 38.

УДК 32.001

В.Ю. КРИВОБОК

РЕГІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ

Розглянуто деякі напрямки державно-управлінських перетворень з урахуванням їхніх регіональних особливостей.

Одна з основних причин адміністративних перетворень полягає в непомірному збільшенні витрат держави. Багато країн уже тривалий час не можуть позбутися дефіциту державного бюджету, що негативно впливає на економічний розвиток [1]. Значною мірою цей дефіцит пов'язаний з великими витратами на різні соціальні програми. Одночасно спостерігається зростання невдоволення населення якістю державних послуг і механізмом їхнього розподілу.

Проблему співвідношення державного регулювання і ринкової економіки розглядало багато авторів, починаючи з П. Прудона, К. Маркса, Д. Кейнса, В. Леніна, В. Леонтьєва. Серед сучасних дослідників можна назвати А. Гальчинського, В. Гесця, А. Кінаха та ін.

Однак, незважаючи на досить розгалужену базу досліджень, залишилося багато невизначених питань. Особливо це стосується України як держави з трансформаційною економікою, проблеми якої полягають у тому, що трансформація проходить не тільки в базисі, тобто втіленні в економічне життя приватної власності, а і в надбудові. Трансформація надбудови - це досить тяжкий процес, оскільки він пов'язаний не тільки зі зміною понять, світогляду, а й установ, які їх реалізують.

Державотворчий процес Україні став дуже тяжким випробуванням для держави

та її владних структур.

Останнім часом у розвинених країнах склався двофакторний механізм регулювання економіки, що включає механізми ринкової конкуренції та прямого державного регулювання. Можна виділити такі основні групи економічних функцій держави:

- створення оптимальних умов для функціонування механізму конкуренції на внутрішньому і зовнішньому ринках;
- перерозподіл прибутків з метою соціального захисту населення;
- вкладання величезних коштів у розвиток виробничої та соціальної інфраструктури - будівництво комунікацій, муніципального житла, розвиток фундаментальної науки, вищої освіти й охорони здоров'я;
- ініціювання і стимулювання постійної структурної перебудови економіки, забезпечення випереджального зростання галузей з високими технологіями і згортання галузей, продукція яких не користується попитом;
- регулювання грошової маси для забезпечення стабільності національної валюти;
- підтримка малого бізнесу і фермерського господарства, стимулювання експорту, сприяння зміцненню позицій національних виробників на світовому ринку.

Таким чином, роль держави в умовах розвинутої ринкової економіки вельми значна, хоча конкретні методи державного втручання в різних країнах істотно відрізняються.

Ринкова реформа у країнах з перехідною економікою може впроваджуватися різними засобами. Ринкова реформа за моделлю "шокової терапії" починається з так званої "лібералізації", тобто різкого обмеження економічної ролі держави.

Лібералізація виявляється в тому, що держава відмовляється від директивного планування, фондового розподілу матеріальних ресурсів, адміністративного регулювання цін, монополії зовнішньої торгівлі.

Очевидно, що на другому етапі ринкових реформ економічна роль держави повинна істотно зрости (у допустимих межах). При цьому в умовах перехідної економіки, демократична держава повинна впроваджувати основні економічні функції.

Держава зобов'язана розробити і прийняти нормативно-правову базу, яка регулюватиме діяльність суб'єктів ринку - власників, підприємців і найманих працівників, продавців, покупців і посередників, інвесторів і вкладників. Зазначена база повинна визначати поведінку не тільки індивідуальних суб'єктів, але і таких найважливіших інститутів, як банки, фінансові компанії, інвестиційні фонди, товарні та фондові біржі, акціонерні товариства, малі, у тому числі венчурні, фірми, трасти, холдинги, фінансово-промислові групи та ін. Потрібно відзначити, що у країнах з розвинутою ринковою економікою нормативно-правова база, що регулює діяльність суб'єктів ринку, нараховує тисячі нормативних актів. Разом з тим необхідно підкреслити, що не менш важливим завданням держави в сфері, що розглядається, є створення ефективного механізму реалізації нормативних актів, котрий повинен спонукати і зобов'язувати до виконання

законів. Саме в цій сфері в пострадянських державах, у тому числі в Україні, спостерігається катастрофічне відставання, внаслідок якого багато законів не працює, а законослухняні громадяни складають незначну меншість.

Держава відіграє вирішальну роль у процесі формування багатоукладної, змішаної економіки. Вона здійснює приватизацію, що включає в себе: приватизацію землі, яка є найважливішою умовою масового створення різних фермерських господарств; малу приватизацію, що веде до створення індивідуальних і групових приватних підприємств у сфері обслуговування, громадського харчування, промисловості, будівництва, транспорту; велику приватизацію, що здійснюється у формі акціонування великих підприємств і веде до формування корпоративно-приватного сектора економіки. Держава повинна не тільки здійснювати зміну форм власності, але і надавати матеріальну підтримку малому бізнесу, провадити санацію багатьох великих підприємств (що дозволить значно підвищити їхню ринкову вартість), сприяти формуванню фінансово-промислових груп і створенню на їхній базі транснаціональних корпорацій. У той же час у зв'язку зі збереженням значного державного сектора важливим завданням держави є ефективне управління власністю, що їй належить, включаючи пакети акцій у корпораціях із переважанням приватного капіталу. Таким чином формується багатоукладна, багатосекторна економіка, органічно властива ринковому господарству.

Держава повинна створити умови для запуску механізму ринкової конкуренції. Найважливішою передумовою такого запуску є приватизація, яка веде до масового створення реальних суб'єктів ринку, що орієнтуються не на план, а на ринковий попит і ведуть жорстку боротьбу за гроші споживачів. Разом з тим держава повинна обмежити апетити монополістів, які прагнуть встановити свою владу над ринком і отримати монопольний надприбуток шляхом простого підвищення цін на готову продукцію або зниження цін на сільськогосподарську сировину (останнє торкається так званих місцевих монополістів, які переробляють сільгосппродукцію і прагнуть купувати цю продукцію в селян за заниженими цінами), а також регулювати ціни і тарифи природних монополій. Держава повинна ліквідувати всі регіональні бар'єри на шляху переміщення товарів, праці та капіталу, а також забезпечити їхню вільну міжрегіональну міграцію. Нарешті, держава повинна провести політику заохочення зовнішньої торгівлі, а отже, участь вітчизняних виробників у міжнародній конкуренції. Остання сприяє надходженню новітніх технологій, стимулює вітчизняних виробників знижувати витрати, підвищувати якість, оновлювати асортимент продукції.

Одним з найважливіших завдань держави в умовах глибокої трансформаційної кризи є боротьба з інфляцією. Ситуація інфляції дозволяє різко знизити облікову ставку по довгострокових (інвестиційних) і короткострокових кредитах комерційних банків, зробити ці кредити доступними і вигідними для підприємств, відкриває дорогу масштабним інвестиціям в основний капітал і відновленню обігових коштів підприємств, а отже, економічному зростанню. Разом з тим стримання інфляції дозволяє шляхом помірної емісії (що перевищує індекс зростання цін) підвищити коефіцієнт монетизації народного господарства,

покінчити з використанням бартеру і грошових сурогатів, а отже, подолати кризу неплатежів. Необхідно, однак, підкреслити, що держава не повинна використовувати "нетрадиційні засоби" боротьби з інфляцією, під якими розуміються багатомісячні затримки з виплатою пенсій і зарплати бюджетникам. У цьому випадку не тільки переважна частина населення прирікається на напівголодний спосіб життя, але і створюється ситуація пригніченої інфляції іншого роду, коли відносна стабільність цін досягається штучним шляхом: якби держава одночасно погасила свої борги пенсіонерам і бюджетникам, то на ринок ринула б маса готівки, яка висадила б ціни.

Держава повинна ініціювати і стимулювати глибоку структурну перебудову економіки, що дозволить народному господарству даної країни вписатися в систему міжнародного розподілу праці, а отже, використати її переваги, зокрема науково-технічні досягнення більш розвинених країн. З метою формування прогресивної галузевої структури держава повинна підтримувати шляхом надання податкових пільг, державних замовлень і інвестицій розвиток тих галузей і підприємств, продукція яких внаслідок високої якості і низької собівартості конкурентоспроможна на світовому та внутрішньому ринках в умовах напливу імпортованих товарів. При цьому особлива увага повинна приділятися підтримці галузей з високими технологіями, інакше країна перетвориться в сировинний додаток розвинених держав. У той же час вона повинна примушувати до згортання ті галузі, продукція яких не користується попитом. Глибока структурна перебудова потребує величезних інвестицій, внутрішні джерела яких в пострадянських країнах, у тому числі і в Україні, вельми обмежені. Тому держава повинна приділяти особливу увагу створенню сприятливого для зарубіжних інвесторів інвестиційного клімату. Останній передбачає не тільки державні гарантії недоторканості іноземної власності, податкові і тарифні пільги, але й, насамперед, стабільність і чіткість законодавства, яке регулює діяльність іноземних інвесторів і обмежує свавілля корумпованих чиновників.

Одним з найважливіших завдань держави в перехідний період є регулювання соціальних процесів, досягнення соціальної стабільності. Йдеться передусім про регулювання відносин між трудом і капіталом. Держава в законодавчому порядку повинна встановлювати максимальну тривалість робочого дня, мінімальну часову оплату, тривалість гарантованої (оплаченої) тарифної відпустки для найманих працівників незалежно від форми власності, на якій базуються підприємства. Держава повинна активно сприяти формуванню відносин соціального партнерства між бізнесом і найманими працівниками передусім шляхом створення трьохсторонніх погоджувальних комісій, до складу яких входять не тільки представники бізнесу і трудящі, але і представники держави. Досвід західних країн показує, що такі комісії дають можливість успішно, не вдаючись до руйнівних страйків, вирішувати суперечливі питання (сплата й умови труда, тривалість робочого дня і відпустки). Держава повинна забезпечити ліквідацію надмірної диференціації прибутків, яка склалася на першому етапі ринкових реформ. Звернемо увагу на те, що прибутки найбільш багатій частини населення в Україні перевищують прибутки найбільш бідної в 13-14 разів, в той час як у

країнах з розвинутою ринковою економікою вказане перевищення становить 4-6 разів. Очевидно, що надмірна диференціація прибутків породжує класовий антагонізм, ставить під загрозу соціальне благополуччя. Нарешті, першочерговим завданням держави є забезпечення регулярних виплат пенсій і зарплати бюджетникам. Багатомісячні затримки вказаних виплат недопустимі в принципі, оскільки вони відкидають значну частину населення за межу бідності, народжують активну протидію ринковим реформам.

Посилення втручання держави в різні сфери громадського життя створює передумови для обмеження прав та волі громадян, що суперечить тенденції зростання демократичних очікувань і появи числених цивільних рухів та ініціатив.

Намагаючись упоратися з цими проблемами, державні керівники концентрують зусилля на таких сферах: по-перше, підвищення ефективності роботи держапарату і надання населенню більш якісних послуг; по-друге, розвиток партнерських відносин між державним і приватним секторами і більш чіткий розподіл їхньої відповідальності за рішення проблем, що виникають; по-третє, налагодження багатобічних зв'язків між державою і цивільним суспільством, залучення населення до керування суспільними справами [1].

У роботах провідних економістів [2] говориться, що дестабілізація економічного розвитку може стати наслідком різних причин - зниження здатності держав збирати податки, оскільки робити це відносно мобільних капіталів набагато складніше, ніж колись; невизначеності попиту, що підсилюється, на окремі товари; зростаючої конкуренції, пов'язаної з розміщенням виробництва, що нерідко призводить до погіршення екологічних і соціальних стандартів; глобальної взаємозалежності асиметричного типу. Нарешті, серйозна погроза виходить від неконтрольованих трансграничних потоків короткострокових фінансових ресурсів.

Небезпеку становить також затримка адаптації економіки до нових умов, багата на безповоротну втрату помітної частини матеріального і людського капіталу. Сила структурного шоку безпосередньо залежить від того, якою мірою лібералізація охоплює зовнішню сферу.

Складною проблемою є доцільність використання різних форм пом'якшення структурного шоку.

У той же час перенесення всієї ваги адаптації на інструменти соціальної політики загрожує вибракуванням потенційно ефективних виробництв, перевантаженням самої "системи соціальної безпеки", виникненням серйозних соціальних проблем, пов'язаних з безробіттям [1].

Так, у Харківському регіоні найбільше скорочення спостерігалось у таких провідних видах економічної діяльності, як сільське господарство (на 15%), будівництво (на 13%), промисловість (на 6%) [3].

Із загальної кількості зайнятих у сфері економіки в жовтні 2003 р. кожен третій працював у промисловості, сьомий - закладах освіти, дев'ятий - сільському господарстві, дванадцятий - на підприємствах транспорту та зв'язку [Там же].

Порівняно з листопадом середньомісячна заробітна плата зросла на 11%, а розмір нарахувань за одну оплачену годину збільшився на 9,4% і становив 2,79 грн [Там же].

Відбулося поліпшення якості державних послуг і механізму їхнього розподілу. Останнім часом популярним стало гасло створити структури, орієнтовані на споживачів. За цим йдуть наполегливі спроби керівників змінити ціннісні орієнтири, що склалися в держапараті, і зробити центром діяльності держави обслуговування інтересів і задоволення нестатків пересічних громадян.

Причини такої уваги до питань якості державних послуг полягають не тільки у прагненні враховувати інтереси населення, але й у більш повному використанні безпосереднього зв'язку між рівнем освіти, кваліфікацією, здоров'ям громадян і конкурентоспроможністю національних економік.

Реформування державної служби повинно охоплювати такі сфери: систему оплати праці і стимулювання держслужбовців; систему навчання, підвищення кваліфікації і розвитку персоналу; методи добору і наймання працівників; форми атестації й оцінки виконання обов'язків; пенсійну політику; політику рівних можливостей для жінок і національних меншин; формування служби вищих чиновників.

Література:

1. Інноваційна стратегія українських реформ / А.С. Гальчинський, В.М. Геєць, А.К. Кінах, В.П. Семиноженко. - К.: Знання України, 2002. - 336 с.
2. Економіка України: Підсумки перетворень та перспективи зростання / Під ред. акад. НАН України В.М. Гейця. - Х.: Форт, 2000. - 432 с.
3. Про соціально-економічне становище Харківської області за січень - жовтень 2003 р. Держкомстат Харківської області. - Х., 2003. - 90 с.

УДК 352 (477)

І.В. КОЗЮРА

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Визначено найважливіші питання розвитку місцевого самоврядування в Україні, зокрема стосовно найбільш прийнятної концепції територіальної організації влади, взаємовідносин між центральними і місцевими органами влади, формування єдиної ідеології місцевого та регіонального розвитку, його ресурсного забезпечення, підвищення ефективності місцевого самоврядування.

У грудні 2003 р. за дорученням Президента України було проведено широке обговорення проекту Державної стратегії управління місцевим і регіональним розвитком (далі - Державна стратегія) і шляхів реформування місцевих органів

виконавчої влади і системи місцевого самоврядування [1]. У Києві, Дніпропетровську, Донецьку і Львові відбулися громадські слухання, в яких взяли участь близько 1,5 тис. науковців і управлінців-практиків, які представляли всі регіони України. Понад 80 з них взяли активну участь в обговоренні і висловили конкретні зауваження та пропозиції [8].

Грунтовне опрацювання проекту стратегії та матеріалів слухань переконують в їхній новизні й актуальності, оскільки в сучасних умовах уже давно назріла необхідність трансформації парадигми регіональної політики, зокрема переходу від територіального перерозподілу ресурсів з метою поглиблення диференціації регіонів до стимулювання регіонального розвитку з акцентом на власний потенціал території. Це свідчить про необхідність глибокого наукового аналізу ситуації, що склалася, і вироблення сучасних теоретичних концепцій стратегії розвитку місцевого самоврядування в Україні. Цьому питанню присвячено низку праць провідних вітчизняних дослідників у галузі державного управління: В. Авер'янова, В. Бакуменка, В. Кампо, В. Князева, В. Лугового, Н. Нижник, С. Мосова, А. Чемериса, Ю. Шарова та ін.

Матеріали громадських слухань і перелічені публікації дозволяють чітко виділити найважливіші концептуальні питання, вирішення яких має велике теоретичне і практичне значення.

1. При формуванні Державної стратегії необхідно в концептуальному плані визначитися з найбільш прийнятною для України концепцією організації влади. Так, аналіз державницької, громадської парадигм місцевого самоврядування, поширених модифікацій цих парадигм та інших концепцій організації влади на місцях дозволяє трактувати державне і самоврядне управління як нерозривну діалектичну єдність процесу управління суспільними справами, дійти висновку, що найбільш актуальною для України як у теоретичному, так і практичному відношеннях є так звана громадсько-державницька парадигма місцевого самоврядування, яка не протиставляє, а поєднує в собі державне і самоврядне начала й регулює їхні взаємовідносини. Така парадигма обумовлена й історичними передумовами зародження, становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні [7, с. 15 - 84].

2. У рамках громадсько-державницької парадигми місцевого самоврядування, при відпрацюванні ефективних механізмів забезпечення взаємодії різних гілок державної влади та органів місцевого самоврядування, доцільно визначитися, на яку модель взаємодії між органами загальнодержавного і місцевого рівня у вирішенні проблем регіонального і територіального розвитку слід орієнтуватися, а саме: модель "планових контрактів" (французький досвід), де уряд безпосередньо взаємодіє з кожним окремим регіоном чи територією; модель "спільної участі у вирішенні завдань" (німецький досвід), де передбачена спільна участь уряду і всіх регіонів у розробці та реалізації державної регіональної політики на принципах балансу інтересів і паритетності у прийнятті рішень [4, с. 92-93].

3. У взаємовідносинах центральних і місцевих органів влади особливе значення має контроль центральної влади над місцевим врядуванням. Держава, декларуючи самостійність територіальних громад, не може уникнути відповідальності за

територіальну цілісність країни, збалансований сталий розвиток усіх частин своєї території. Необхідність державного контролю зумовлюється, зокрема, тим, що багато функцій місцевої влади мають загальнонаціональний характер. А тому, враховуючи зарубіжний досвід і вітчизняну специфіку, в Україні доцільно створити єдиний окремий спеціалізований центральний орган виконавчої влади - Державний комітет із питань регіональної політики і місцевого самоврядування, на який покласти завдання реалізації державної регіональної політики, Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні, підтримки й розвитку муніципальної інфраструктури. Створення такого комітету стане ефективним кроком в опрацюванні та реалізації реальних проєктів підтримки регіонального і місцевого розвитку, в інших випадках вузьковідомчі інтереси здатні знівелювати будь-яку прогресивну та дійову ідею. Як зазначив британський дослідник Р.М. Паннет, "контроль центральної влади за місцевим самоврядуванням треба лише вітати в тому випадку, коли він сприяє забезпеченню ефективності місцевого самоврядування, стандартизації послуг, які надає місцева влада, захищає громадян від зловживання владою з боку місцевих органів, сприяє реалізації національного політичного курсу в галузі фінансів, економіки та стратегічного планування" [9, с. 405].

4. Особливо важливим завданням сучасного періоду є вироблення єдиної державної ідеології місцевого і регіонального розвитку. Якщо управлінські технології можна запозичити, взяти з того чи іншого досвіду, то ідеологія державного управління в кожній країні повинна формуватися самостійно її інтелектуальними та політичними силами. Вона має втілюватися не стільки в програмах, заявах, закликах, скільки в реальних процесах управління та їхніх об'єктивних результатах. Визначаючи роль ідеології як орієнтаційного стержня діяльності управлінців-практиків, у технології державного управління вітчизняні вчені виокремлюють чотири моделі ідеології в перехідний період: модель конденсації (яка характеризується трансформацією усталених поглядів), інтегративну (синтез різних ідей), дивергентну та модель ревіталізації ідеології (повернення до старої ідеології). При цьому пріоритет, як правило, залишається за інтегративною ідеологією, оскільки вона найбільш придатна для ситуації, яка склалася в українському суспільстві [3, с. 248].

5. Життя вимагає запровадження різних управлінських моделей діяльності органів місцевого самоврядування на рівні територіальних громад і їхніх об'єднань, а саме: інноваційних, інформаційних, економічних, освітніх та інших технологій. Прикладом цього є досвід Російської Федерації, де впроваджено п'ять моделей місцевого самоврядування, кожна з яких має свої плюси і мінуси [5, с.168 - 170]. Вибираючи модель, необхідно керуватися, як мінімум, такими критеріями: враховувати розміри населених пунктів і наявність у них відповідної інфраструктури, попередньо визначивши податковий потенціал і можливості його нарощування за рахунок використання муніципальної власності; оцінювати кадровий потенціал; визначати історичні й місцеві традиції.

6. З метою поліпшення кадрового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування доцільно: здійснити наукові розробки концептуальних моделей

працівника органів місцевого самоврядування та виборної посадової особи, включаючи комплекс етичних вимог до них; передбачити створення чіткої системи освітньо-кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування; створити дистанційну систему підготовки та перепідготовки працівників органів місцевого самоврядування з використанням сучасних комп'ютерних технологій та системи Інтернет [6, с. 15 - 24].

7. "Ефективність має бути притаманна будь-якому виду людської діяльності - це парадигма XXI ст., в якому розумом і працею можна покращити добробут" [2, с. 12]. Тому необхідно передбачити запровадження додаткових методів підвищення ефективності місцевого самоврядування на основі опанування й застосування в Україні світових методик і критеріїв оцінки їхньої діяльності, наприклад таких: становлення муніципальної статистичної служби, сучасні інформаційні технології, запровадження показників якості й затратності (ефективності) муніципальних послуг, удосконалення системи муніципального планування та звітності тощо.

Розв'язання перелічених проблем має знайти своє відбиття в остаточному варіанті Державної стратегії. На нашу думку, його структура орієнтовно повинна включати такі елементи:

- обґрунтування мети;
- визначення дійових тенденцій і закономірностей розвитку;
- визначення завдань, етапів реалізації, ресурсного забезпечення, відповідних виконавців;
- формування пріоритетних напрямів відповідної політики;
- моніторинг і механізм оцінки реалізації стратегії з визначенням індикаторів упроваджуваності.

Розробляючи остаточний варіант стратегії, особливу увагу також слід приділити:

- територіальній громаді: визначенню поняття, структури, напрямків розвитку;
- ресурсному забезпеченню місцевого і регіонального розвитку;
- удосконаленню, формуванню цілісної нормативної правової бази управління місцевим і регіональним розвитком;
- удосконаленню системи муніципального менеджменту.

Отже, за цієї умови Державна стратегія буде дієвою й ефективною, повністю відповідатиме вимогам часу. Перспективним дослідницьким напрямом є опрацювання ефективної моделі місцевого самоврядування з урахуванням кращого вітчизняного і зарубіжного досвіду, систематизація термінології місцевого самоврядування.

Література:

1. Кучма Л. Шляхи розвитку місцевого самоврядування: Виступ Президента України на муніципальних слуханнях 6 вересня 2003 р. // Уряд. кур'єр. - 2003. - № 182. - С. 3 - 5. (30 верес.)
2. Атаманчук Г. Методологічні проблеми сучасного державного управління / Вісн. УАДУ. - 2001. - № 3. - С. 9 - 12.

3. *Войтович Р.* Соціально-політичний аналіз взаємозв'язку ідеології, технології та стилю у державному управлінні Україні в перехідний період // Українське державотворення: уроки, проблеми, перспективи: Матеріали наук.-практ. конф. ЛФ УАДУ. - Львів, 2001. - Ч. 1. - С. 247 - 251.

4. *Грибанова Г.И.* Местное самоуправление в Западной Европе. - СПб, 1998. - 240 с.

5. *Зотова З.М.* Государственная власть и местное самоуправление: Учеб. пособ. - М.: Изд-во РАГС, 2001. - 211 с.

6. *Князев В.М.* Наукове та інформаційне забезпечення місцевого та регіонального розвитку // Розвиток місцевого самоврядування в Україні: стан, проблеми, перспективи / М.О. Пухтинський та ін. - К.: Логос, 2002. - С. 34 - 36.

7. *Козюра І., Лебединська Ю.* Місьцеве самоврядування в Україні (становлення та еволюція): Навч. посіб. - Ужгород: Патент, 2003. - 224 с.

8. Стенограма громадських слухань "Державна стратегія управління місцевим і регіональним розвитком (реформування місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування), 18 груд. 2003 р. - К., 2003.

9. *Punnett R.M.* British Government and Politics. - Aldershot, 1994. - 490 p.

УДК 353. 342. 4

М.Л. БРАТКОВСЬКИЙ

СОЦІАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНОМ: КОНФЛІКТОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

Розглянуто проблеми управління соціальними конфліктами на регіональному рівні.

Успадкувавши від Радянського Союзу систему галузевого управління, в якій регіони розумілися як суб'єкти соціально-економічних відносин, і ступивши на шлях розбудови ринкових відносин господарювання, Україна в силу суто економічних проблем не мала можливості розробки сучасної концепції державної регіональної політики.

Відсутність досвіду здійснення трансформаційних перетворень призвела до значної кількості помилок на шляху перебудови адміністративно-командної системи управління в ринкову - це створює низку конфліктних ситуацій в системі державного та муніципального управління.

Аналіз останніх досліджень та публікацій свідчить, що проблеми державної регіональної політики в умовах проведення адміністративної реформи в Україні стосуються поширення практики двостороннього узгодження діяльності державних та місцевих органів влади. У розробку методологічних аспектів проблеми, обґрунтування принципів аналізу державного та муніципального управління щодо запобігання конфліктів і розбудови адекватного понятійного апарату відповідний

вклад внесли такі автори, як В.В. Дорофійенко, В.М. Матвієнко, Н.Р. Нижнік, В.М. Олуйко, С.О. Сивоконь, Д.М. Стеченко та ін.

Ситуація в Україні ще раз підтверджує необхідність удосконалення теоретичних розробок, протиріч і конфліктів у сфері державного та муніципального управління. Тому метою даної статті стало обґрунтування передумов та необхідності концептуалізації діяльності місцевих органів влади з питань подолання громадських конфліктів, пов'язаних зі становленням та розвитком суб'єктів місцевого самоврядування.

Необхідність державного управління в суспільстві та муніципального управління в територіальному колективі викликана тими ж причинами, які породили саму державу та органи муніципального управління. Загальна причина виникнення державного та муніципального управління - це необхідність регулювання відносин у колективі: виконання "загальних справ" і подолання конфліктів. У сучасних умовах необхідність у державному та муніципальному управлінні зростає.

Малоймовірно, що держава як регулююча управлінська система відімре, як це пророкував Ф. Енгельс, однобічно пов'язуючи ліквідацію держави лише зі зникненням класів [5]. Радше сучасному суспільству завжди буде потрібний якийсь регулятивний інститут, що діє від імені суспільства для розв'язання "загальних справ" і врегулювання суспільно значущих конфліктів.

Регіон як соціально-територіальну систему, що має соціально-просторову спільність цілком правомірно уявити як соціально-економічну систему, яка має механізми саморегуляції, що діють з метою підтримки необхідної та відносної рівноваги. Управління у зв'язку з цим виступає, з одного боку, частиною цих механізмів, а з іншого - спираючись на них, забезпечує послідовний розвиток соціально-економічної системи. Ефективність і "безболісність" цього розвитку (з точки зору інтересів населення) визначають якість соціального управління. У широкому сенсі соціальне управління є органічним явищем, яке властиве суспільній системі та яке забезпечує зберігання її цілісності, якісної специфіки, відтворення та розвиток. Проте частіше це поняття розуміється як усвідомлений, систематичний, спеціально організований вплив на суспільство щодо упорядкування й удосконалювання його соціально-діяльничої структури [3; 6].

У життєдіяльності регіону соціальне управління виступає як сукупність організаційно оформлених інституцій у вигляді органів муніципальної влади та відповідних управлінських зв'язків між ними, здійснення яких дозволяє реалізувати управлінський вплив на соціальні групи та спільноти за допомогою політичних, економічних та інших соціальних важелів. Соціальне управління включає об'єкти і процеси в суспільстві, стан яких має істотне значення для його життєдіяльності, але при цьому особливо визначаються чинники, які впливають на існування та розвиток самого управління як соціальної системи. Муніципальні органи влади за допомогою соціального управління організовують погоджені дії, упорядковують суперечливу взаємодію індивідуальних, групових і загальних інтересів з метою їхньої реалізації, тобто здійснюють координацію соціальних відносин у регіоні, визначають стан населення, спрямованість, зміст та

інтенсивність діяльності соціальних агентів [6].

З цієї причини і з метою підвищення ефективності управлінських впливів на соціальну систему регіону органи влади застосовують визначені соціальні технології, що потребують здійснення чітких послідовних дій щодо вибору доцільних процедур і виконання вхідних в них інформаційних перетворень та організаційних впливів. Виконання цих заходів забезпечує перетворення, переведення соціальної системи до бажаного стану [1].

Алгоритм вирішення проблем регіону припускає: а) дослідження стану, пошук аналогів станів, вибір методів і процедур; б) оптимізацію системи управління, тобто несуперечливість діяльності її підсистем і елементів, що збільшує усталеність цієї системи.

Проте, щоб розробити й ефективно застосувати відповідну технологію, варто чітко уявляти особливості функціонування органів влади. Так, суб'єктом управління регіоном може виступати одна посадова особа або певним чином організована група посадових осіб, уповноважених на реалізацію владно-управлінських функцій. Сутність органів влади можна визначити як цілісну сукупність складових компонентів: політичних, соціальних, юридичних, адміністративно-управлінських тощо. Органи управління регіоном є сукупністю всіх суб'єктів державно-управлінської діяльності, включаючи суб'єкти влади. Вони створюються як робочий механізм представницької, виконавчої та судової влади, як апарат, що забезпечує їхню організацію та функціонування залежно від організаційних форм управління, характеру компетенції та прийнятої технології рішення проблем. При цьому важливо розрізнити безпосередню владу та її органи, оскільки органи влади і посадові особи не володіють, а лише користуються визначеною сумою влади.

Таким чином, органи влади та управління як засіб її реалізації являють собою: 1) право, можливість і спроможність органів влади через систему управління впливати на долі, відносини і діяльність людей; 2) систему відповідних інститутів і органів управління, що приймають владні рішення; 3) діяльність посадових осіб, які мають відповідні владні повноваження. Отже, суттєвими ознаками органів влади та системи управління регіоном виступають: легітимність; офіційний характер, що регламентується Конституцією та законами України; структурованість апарату влади, тобто наявність спеціально створених і взаємодіючих органів влади; обов'язковий характер її рішень; наявність права на легітимний примус шляхом використання спеціальних служб; володіння виключними правами, наприклад законне вилучення частини прибутків громадян і організацій за допомогою оподаткування.

Криза системи управління регіоном являє собою особливий переломний момент у розвитку та функціонуванні владних структур, який характеризується нестабільністю, розбалансованістю діяльності політичних інститутів, зниженням рівня управління соціально-економічними процесами, зростанням соціальної напруженості та загостренням конфліктів.

Кризу органів управління (як стан) можна, на нашу думку, визначити за такими ознаками:

- загострення економічних і соціальних конфліктів, вимоги та запити адресуються структурам влади з метою зміни її стратегії та методів управління;
- нездатність органів влади управляти конфліктами, що розростаються, регулювати соціально-економічні процеси та відносини традиційними методами;
- розбалансованість структурно-функціональної системи управління й органів влади, розрив взаємодії, конструктивних зв'язків із населенням; "крах" легітимності органів влади; високий рівень соціальної напруженості та кількості конфліктів.

Таким чином, для органів управління регіоном постійно існує визначена "погроза", що має низку об'єктивних причин. Щоб виявити їх, проаналізуємо докладніше особливості соціальних процесів у сучасному українському суспільстві.

Серед таких джерел базовими є характеристики "перехідного періоду", одна з особливостей якого полягає в тому, що на "зустрічних курсах" протікають два процеси: з одного боку, демонтаж традиційних державних інститутів, навичок і стереотипів у суб'єктів управлінської діяльності щодо реалізації владних функцій, а з іншого - формування цілком нових, нестратегічних інституціональних структур, правил і норм соціальної поведінки. Іншою характерною рисою перехідного періоду виступає одночасне співіснування в соціальному просторі носіїв різних, часом протилежних інтересів і цінностей, що обумовлює підвищену конфліктність.

Ще однією особливістю є специфіка соціально-політичних конфліктів сучасного українського суспільства. І якщо для періоду суспільної стабільності ці конфлікти мають переважно горизонтальний характер, то в перехідний період - вертикальний, тобто вектор боротьби в основному спрямований проти владних структур [2].

Виходячи з наведених особливостей, органи влади з метою ефективного управління регіоном повинні враховувати такі розбіжності тенденцій, що створюють високий потенціал конфліктності:

- наявність об'єктивно існуючої й офіційно декларованої необхідності переходу суспільства з ригідного стану до плюралістичного і суб'єктивне тяжіння до використання старих, жорстких механізмів "домінування" у процесі управління;
- спрямованість на кардинальні демократичні перетворення відносин в інтересах усього населення і прагнення здійснити їх лише в рамках вузькогрупових інтересів;
- культивування лозунгу "вільного ринку" і штучне створення нерівних стартових можливостей для ефективної участі всіх суб'єктів регіону в ринкових відносинах;
- необхідність нововведень щодо організації національних відносин і прагнення використовувати етнічний диктат для реалізації вузькокорпоративних цілей визначених соціальних груп;
- злам старих і формування нових настанов у суспільній свідомості супроводжується поляризацією, коли вкрай радикальні течії домінують над центристсько-помірними. За умов, коли в суспільстві велика кількість протистоянь ціннісних світоглядних установок, регулювання конфліктів стає важким завданням, оскільки сторони не бажають прийняти визначення ситуації, яке

запропоноване протилежною стороною.

У цьому зв'язку для органів управління емпіричним індикатором нестабільності регіону є соціальна напруженість як особливий стан населення, для якого характерне латентне або відкрите неприйняття сформованих суспільних умов, наявність протидії рішенням владних структур [4].

Тому варто визнати, що для сучасного українського суспільства характерні кардинальні зміни соціальної структури та підвищена конфліктність, і органи управління регіоном змушені вирішувати низку істотних проблем, обумовлених особливостями перехідного періоду.

Кожен із регіонів держави має власну специфіку, і лише з її урахуванням ми можемо домогтися гармонійного балансу конфлікту та злагоди у сфері державного та регіонального управління. Натомість маємо низку проблем: депресивних територій, шахтарських поселень, малих міст, з яких і складаються великі проблеми сучасної України.

Для успіху необхідна добре продумана, налагоджена система державних і муніципальних органів, що діють в унісон. Їхня розлагодженість може призвести до невдачі найкращих починань. Потрібні вірно обрані засоби та методи управління, засновані на довірі та згоді, високий рівень загальної, політичної і юридичної культури робітників державного та муніципального управління, їхні високі моральні якості, щире бажання служити народу, професіоналізм і навички менеджера.

Література:

1. *Никредин Г.Д.* Социальные технологии в системе производственной деятельности. Методология, методика, практика. - Волгоград, 1992. - 240 с.
2. *Слепенков И.М., Аверин Ю.П.* Основы теории социального управления. - М., 1991. - 240 с.
3. Социальные технологии: Толковый словарь / Отв. ред. В.К. Иванов. - Москва-Белгород: Луч-Центр социальных технологий, 1995. - 309 с.
4. Социальное управление. Словарь. - М., 1994. - 310 с.
5. *Энгельс Ф.* Развитие социализма от утопии к науке / К. Маркс, Ф. Энгельс. Избр. произв. - Т. 2. - М.: Гос. изд-во полит. литературы, 1948. - С. 83 - 145.
6. Энциклопедический социологический словарь / Под общ. ред. Г.В. Осипова - М., 1995. - С. 633 - 634.

УДК: 316. 343. 656.

О.А. КОТУКОВ

ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Наведено результати соціологічного дослідження щодо вивчення потреб у професійному навчанні посадових осіб місцевого самоврядування м. Харкова.

Відповідно до концепції адміністративної реформи [2], особлива роль під час створення дієвої системи державного управління відводиться формуванню органів місцевого самоврядування, які б ефективно вирішували питання місцевого розвитку в межах повноважень, наданих їм Конституцією та законами України.

Місцеве самоврядування в Україні переживає дуже складний етап, що знаменується не лише технологічною революцією, трансформацією соціально-економічних засад діяльності, зміною нормативно-правової бази функціонування. На ньому актуалізується необхідність зміни самих засобів здійснення самоврядування, технологій прийняття і реалізації управлінських рішень. Проте, на жаль, діяльність органів місцевого самоврядування продовжує відрізнятися переважно традиційними адміністративними підходами, стилі роботи багатьох співробітників характеризуються наявністю суттєвих пробілів у сучасних знаннях, інертністю мислення, нездатністю приймати і застосовувати нові, інноваційні методи роботи. Усе це негативно впливає і на загальну соціально-економічну ситуацію в країні.

Безумовно, питанням розвитку місцевого самоврядування в Україні сьогодні приділяється багато уваги з боку науковців. Значний внесок у вивчення нових наукових підходів щодо розробки механізмів підвищення ефективності місцевого самоврядування внесли такі вчені, як М. Баймуратов, О. Батанов, В. Волков, В. Граб, В. Куйбіда, С. Клебан, П. Любченко, О. Шіба (удосконалення правових аспектів функціонування місцевого самоврядування); А. Ткачук, С. Чалий, Г. Шматько (узагальнення зарубіжного досвіду розвитку місцевого самоврядування); М. Корнієнко, А. Толстоухов, С. Саханенко, Ю. Шаров (оптимізація взаємодії між органами державного управління та місцевого самоврядування) та інші. Проте механізми професійного навчання посадових осіб органів місцевого самоврядування й досі залишаються поза увагою вчених. Хоча необхідно зазначити, що проблеми організації підготовки, перепідготовки державних службовців є вже достатньо вивченими. Особливий вклад в це внесли В. Луговий, Г. Мостовий, О. Мельников, О. Оболенський, Г. Леліков [3; 4 - 8] та ін. Діяльність посадових осіб місцевого самоврядування має свою специфіку, що вимагає пошуку інших, особливих наукових шляхів організації професійного навчання даної групи, підвищення їхньої професійної компетентності.

Слово "компетентний" походить від латинського *competentis* - відповідний, здатний. Компетентний - це той, хто є обізнаним, авторитетним в якійсь галузі. С.І. Ожегов трактує термін "компетенція" як коло питань, з яким хтось добре обізнаний або коло повноважень, прав. Підсумовуючи наведене, зазначимо, що сутнісною ознакою компетентності є обізнаність працівника з певної сфери діяльності, його професіоналізм, який проявляється у відповідності посаді, яку він обіймає. Отже, професійна компетентність складається з набору належних знань, вмінь та навичок, які допомагають працівникові кваліфіковано виконувати роботу на певній посаді. Вимоги ж до конкретної посади повинні бути відбиті у відповідній посадовій інструкції.

Підвищення професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування вимагає проведення комплексу таких заходів:

1. Створити матеріальну, теоретичну та науково-методичну базу (технології) забезпечення навчання, кваліфікації й освітнього рівня посадових осіб місцевого самоврядування.

2. Здійснити моніторинг потреб посадових осіб органів місцевого самоврядування у навчанні.

3. Забезпечити безперервне функціонування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб, де замовником навчання були б самі органи місцевого самоврядування.

Головним змістом підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування повинно стати навчання сучасним управлінським технологіям, новим методам і принципам здійснення управлінської діяльності, що не можуть бути засвоєними без глибоких теоретичних знань та володіння необхідними практичними вміннями та навичками.

В Указі Президента України "Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні" № 1658 від 30 серпня 2001 р. [1] наголошується на необхідності вирішення питання вдосконалення підготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування. Зміст і характер навчання повинні бути максимально наближені до запитів і потреб працівників органів місцевого самоврядування, спрямовані на максимальне підвищення ефективності роботи цієї управлінської ланки. Задля ефективного вирішення завдань, що постають перед органами державного управління та місцевого самоврядування в сучасних умовах, вкрай важливим є послідовне підвищення кваліфікації їхніх співробітників, основною метою якого є подальший розвиток здобутих знань та вмінь.

Таким чином, дедалі більшої актуальності набуває вдосконалення програм курсів підвищення кваліфікації та короткотермінового навчання в бік їхньої відповідності до реальних потреб співробітників органів місцевого самоврядування.

Урахування наявних потреб під час формування програм навчання сприяє запровадженню структурованого та більш ефективного підходу до фахової підготовки слухачів. Тобто з'являється можливість складати навчальні програми відповідно до реальних потреб співробітників органів місцевого самоврядування,

що відбивають специфіку роботи в тому чи іншому підрозділі конкретної організації.

Виходячи з цього, протягом 2003 р. Харківським регіональним інститутом Національної академії державного управління при Президентові України спільно з Харківською обласною державною адміністрацією проводилося дослідження щодо вивчення потреб у професійному навчанні працівників органів місцевого самоврядування м. Харкова. Дослідження проводилось шляхом суцільного опитування через анкетування. Загальна кількість опитаних склала 1354 чол.

Метою дослідження було отримання інформації, необхідної для розробки навчальних програм курсів підвищення кваліфікації та короткотермінового навчання посадових осіб органів місцевого самоврядування м. Харкова, запровадження програм навчання відповідно до нагальних потреб.

Під час визначення потреб у навчанні важливо було вказано лише ті дисципліни, опанування якими дозволить респондентам більш якісно виконувати свої функціональні обов'язки.

На розгляд респондентів було запропоновано перелік із 24 визначених за допомогою пілотажного опитування наукових дисциплін та 26 вмінь і навичок.

Методика визначення реальних потреб була такою. На першому етапі виявлявся рівень володіння певними вміннями та навичками (індекс володіння вміннями і навичками ($I_{\text{вн}}$) за шкалою від 1 до 5, де 1 означає, що респондент зовсім не володіє даними вміннями та навичками, а 5 - володіє повною мірою). На другому етапі визначалося коло вмінь та навичок, які є найбільш необхідними для рішення практичних завдань у роботі працівників органів місцевого самоврядування (індекс необхідності вмінь та навичок ($I_{\text{нн}}$) за шкалою від 1 до 5, де 1 означає, що для респондента зовсім не є необхідними дані вміння та навички, а 5 - необхідні повною мірою). На третьому етапі рахувався індекс реальних потреб ($I_{\text{рпн}}$) опитаних у найбільш необхідних вміннях та навичках (віднімаючи від індексу необхідності ($I_{\text{нн}}$) індекс володіння ($I_{\text{вн}}$): $I_{\text{рпн}} = I_{\text{нн}} - I_{\text{вн}}$), що дало змогу визначити низку тих вмінь та навичок, потреба в яких є найбільш вагомою. При чому до уваги бралися тільки ті вміння та навички, індекс необхідності ($I_{\text{нн}}$) в яких перевищував показник 3,5. Це означало, що це вміння або навичка реально використовується в практичній роботі респондентів.

Отже, за результатами дослідження було визначено, що найбільшу потребу працівники органів місцевого самоврядування Харкова відчують у наступних вміннях і навичках (за індексом реальних потреб):

1. Захищати комп'ютерну інформацію від доступу та вірусів ($I_{\text{рпн}} = 1,04$).

1. Використовувати в повсякденній роботі останні досягнення в галузі сучасних інформаційних технологій ($I_{\text{рпн}} = 0,51$).

Аналізуючи отримані результати дослідження, був визначений загальний індекс

потреб у практичних вміннях і навичках ($I_{\text{зпн}} = \frac{\sum I_{\text{рпн}}}{NI_{\text{рпн}}}$), де $I_{\text{зпн}}$ - загальний індекс

потреб практичних вмінь та навичок, $I_{\text{рпн}}$ - індекс реальних потреб практичних

вмінь та навичок), який надав змогу визначити категорії тих респондентів, які відчувають найбільшу потребу в отриманні практичних вмінь та навичок. Загальний індекс потреб у вміннях та навичках серед усіх опитаних дорівнює $I_{\text{зн}} = 0,09$ (за шкалою від -4 до +4, де -4 - взагалі немає потреби у надбанні вмінь та навичок, 0 - середній рівень потреб у надбанні вмінь та навичок, +4 - дуже високий рівень потреб у надбанні вмінь та навичок).

За тією ж схемою визначалися потреби у знаннях з теоретичних дисциплін.

Найбільшу потребу у знаннях посадові особи органів місцевого самоврядування м. Харкова відчувають з таких наукових дисциплін (за індексом реальних потреб у знаннях, який рахувався за формулою $I_{\text{рпз}} = I_{\text{пз}} - I_{\text{вз}}$):

1. Інформаційні (комп'ютерні) технології ($I_{\text{рпз}} = 0,90$).
2. Право та законодавчий процес ($I_{\text{рпз}} = 0,83$).
3. Конфліктологія ($I_{\text{рпз}} = 0,74$).
4. Управління персоналом ($I_{\text{рпз}} = 0,67$).
5. Технологія адміністративної роботи ($I_{\text{рпз}} = 0,65$).
6. Регіональне управління і місцеве самоврядування ($I_{\text{рпз}} = 0,65$).
7. Психологія ($I_{\text{рпз}} = 0,60$).

Під час підрахування зазначеного індексу до уваги бралися лише ті наукові дисципліни, індекс необхідності ($I_{\text{пз}}$) в яких перевищував показник 3,5. Це ще раз підтверджує, що знання з цих дисциплін дійсно використовуються в практичній роботі респондентів.

У результаті аналізу отриманих даних був визначений і загальний індекс потреб

у теоретичних знаннях з певних дисциплін ($I_{\text{зн}} = \frac{\sum I_{\text{рпз}}}{N I_{\text{рпз}}}$), де $I_{\text{зн}}$ - загальний індекс

потреб в теоретичних знаннях з певних дисциплін, $I_{\text{рпз}}$ - індекс реальних потреб в теоретичних знаннях з певних дисциплін), який надав змогу визначити категорії тих респондентів, які відчувають найбільшу потребу в теоретичних знаннях з певних дисциплін. Загальний індекс потреб у знаннях з наукових дисциплін серед усіх опитаних дорівнює $I_{\text{зн}} = 0,52$ (за шкалою від -4 до +4, де -4 - взагалі немає потреби у набутті теоретичних знань, 0 - середній рівень потреби у набутті теоретичних знань, +4 - дуже високий рівень потреби у набутті теоретичних знань). Тобто ми маємо змогу констатувати, що технологічно виявлена потреба у набутті теоретичних знань є дещо вищою порівняно з потребою в набутті практичних вмінь та навичок (згадаємо, що загальний індекс потреб у вміннях та навичках дорівнює $I_{\text{зн}} = 0,09$).

Загальний індекс потреб у навчанні працівників органів місцевого самоврядування м. Харкова, який рахувався за формулою: $I_{\text{зн}} = \frac{I_{\text{знп}} + I_{\text{знз}}}{2}$,

дорівнює $I_{\text{зн}} = 0,31$ (за шкалою від -4 до +4, де -4 - взагалі немає потреби у навчанні, 0 - середній рівень потреби у навчанні, +4 - дуже високий рівень потреби у навчанні). Отже, отримані результати дозволяють констатувати досить високий рівень потреб у навчанні серед працівників органів місцевого самоврядування.

Проте складання ефективних навчальних програм і планів вимагає застосування індивідуального підходу до кожної категорії опитаних.

Підсумовуючи ж результати проведеного дослідження зазначимо, що опитані зацікавлені в навчанні у Харківському регіональному інституті Національної академії державного управління при Президенті України, причому найбільш бажаною формою навчання для них є короткотермінові курси підвищення кваліфікації. Адже саме під час перебування на короткотермінових курсах підвищення кваліфікації працівники органів місцевого самоврядування, окрім набуття цікавих та корисних теоретичних і практичних знань, вмій і навичок, отримують змогу зустрітися зі своїми колегами, поділитися досвідом розв'язання тих чи інших робочих питань. Серед практичних вмій та навичок, які найбільш потрібні посадовим особам органів місцевого самоврядування, слід виділити такі, що пов'язані з використанням комп'ютера та інших сучасних засобів обробки та передачі інформації. А серед теоретичних наукових дисциплін на особливу увагу заслуговують право та законодавчий процес, конфліктологія, інформаційні (комп'ютерні) технології, управління персоналом.

Зазначимо, що переважна більшість навчального часу на короткотермінових курсах підвищення кваліфікації муніципальних службовців повинна бути присвячена вивченню питань психології, ділового спілкування й етикету, проблемам удосконалювання управління. Традиція починати кожен курс навчання саме з психологічного тренінгу, а закінчувати психологічним тестом, склалася в багатьох країнах і перевірена досвідом. Це дозволяє слухачам одержати не лише більш глибокі знання з психології, але швидко познайомитися один з одним, адаптуватися до нових умов навчального процесу, повільно ввійти в нього й ефективно навчатися надалі. Це повинно стати основою для навчання і в Харківському регіональному інституті. З питань інформаційних технологій для бажаючих доцільно організувати постійно діючий семінар, де посадові особи місцевого самоврядування м. Харкова могли б задовольнити існуючі потреби. Щодо правових аспектів, то доцільно на кожному семінарі запровадити практику вивчення останніх нормативних актів, які стосуються тематики навчання, їхнє тлумачення й особливостей застосування на практиці.

Окремим напрямком підготовки посадових осіб органів місцевого самоврядування м. Харкова повинні стати заняття з опанування системи Інтернет. Теми ж семінарських занять можуть бути такими: "Пошук інформації в Інтернет", "Центральні та місцеві органи державного управління в мережі Інтернет", "Правові ресурси в Інтернет", "Засоби масової інформації в Інтернет", "Пошукові системи україномовного Інтернет" тощо.

Необхідно відмітити, що підготовку кадрів і підвищення кваліфікації доцільно проводити одночасно з реалізацією проєктів розвитку місцевого самоврядування, що проводяться за сприяння Кабінету Міністрів України і реорганізації діяльності відповідних виконавчих органів і їхніх структурних підрозділів. Без таких скоординованих дій удосконалення лише знань, вмій та навичок посадових осіб може створити конфліктну ситуацію між "новим спеціалістом" та "старими структурами", в результаті чого перевагу здобудуть останні.

У подальшому планується вивчення ефективності навчання на факультеті перепідготовки та підвищення кваліфікації ХарPI НАДУ, оскільки головною

метою є підвищення ефективності роботи відповідних організацій, збільшення кількості та покращання якості послуг, що ними надаються.

Наступним же етапом в дослідженні щодо підвищення професійної компетентності стане аналіз посадових інструкцій посадових осіб міськвиконкому, їхнє співставлення з реальним змістом наявних робіт, що виконуються. Результатом такої роботи стануть методичні рекомендації щодо вдосконалення загального змісту посадових інструкцій та складання переліку конкретних знань, вмінь та навичок, якими повинен володіти працівник на кожній окремій посаді (з урахуванням продиктованих часом вмінь в галузі інформаційних технологій).

Література:

1. Указ Президента України "Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні" // Управління сучасним містом. - 2001. - № 7 - 9 (3). - С. 148 - 162.
2. Концепція адміністративної реформи в Україні / Центр політико-правових реформ та Центр розвитку українського законодавства. - К., 1998. - 61 с.
3. Леліков Г. Стратегія реформування державної служби // Вісн. УАДУ. - 2000. - №3. - С. 13-16.
4. Луговий В. На службі професіоналізації державного управління // Вісн. держ. служби України, 2003. - № 2. - С. 18 - 25.
5. Мельников О. Професійна підготовка як фактор ефективної діяльності державних службовців // Вісн. держ. служби України, 2002. - № 1 - С. 78 - 81.
6. Оболенський О. Навчання державного службовця як складова його професійної діяльності // Вісн. УАДУ. - 1999. - №3. - С. 35 - 41.
7. Оболенський О. Принцип професіоналізму в державній службі // Вісн. держ. служби України. - 1998. - № 1. - С. 54 - 61.

УДК 342.25

П.М. ЛЮБЧЕНКО, О.Ф. ТХОРЯК

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ З ПІДПРИЄМСТВАМИ, УСТАНОВАМИ ТА ОРГАНІЗАЦІЯМИ В ЦІЛЯХ ВИРІШЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПИТАНЬ РЕГІОНУ

Проаналізовано чинне законодавство України, яке регулює взаємодію місцевих державних адміністрацій з підприємствами, установами та організаціями.

Місцеві державні адміністрації покликані, у межах своїх повноважень, визначених Конституцією [1] і законами України, здійснювати виконавчу владу

на території району, області, міст Києва та Севастополя, а також реалізовувати повноваження, делеговані їм відповідними радами. Часто об'єктом їхньої уваги є підприємства, установи й організації, розташовані на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. І хоча діяльність місцевих державних адміністрацій досліджувалася вітчизняними науковцями Ю.П. Битяком і Ю.З. Торохтієм [7], все ж таки необхідно констатувати, що питання взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади з підприємствами, установами й організаціями не отримали свого належного висвітлення в науковій літературі.

Метою даної статті є дослідження взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади з підприємствами, установами й організаціями в аспекті вирішення питань соціально-економічного розвитку регіону. Урахування світового досвіду надає змогу сформулювати висновки та пропозиції щодо вдосконалення чинних і розробки нових законодавчих актів, що має як теоретичне, так і практичне значення на сучасному етапі розвитку державності в Україні.

Значна кількість питань, що належать до компетенції місцевих державних адміністрацій, також стосуються життєдіяльності більшості підприємств регіону. Зокрема, це питання: а) соціально-економічного розвитку відповідних регіонів; б) управління майном, приватизації та підприємництва; в) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; г) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх; ґ) використання землі, природних ресурсів, охорони навколишнього середовища; д) зовнішньоекономічної діяльності; е) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної платні.

Однією з найважливіших функцій місцевих державних адміністрацій є здійснення державного контролю за дотриманням:

- фінансової дисципліни, обліку і звітності, виконання державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, відповідним і своєчасним відшкодуванням збитків, принесених державі;
- виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з їхньою якістю і сертифікацією;
- санітарних і ветеринарних правил і правил збору й утилізації відходів;
- архітектурно-будівельних норм, правил і стандартів;
- правил торгівлі, побутового транспортного та комунального обслуговування;
- законодавства з питань науки, культури, мови, реклами, охорони здоров'я;
- норм охорони й оплати праці та ін.

Для вирішення поставлених завдань місцеві державні адміністрації наділені широкими повноваженнями, що дозволяють впливати на підприємства установи й організації, незалежно від форми власності, з моменту їхнього створення, упродовж всієї діяльності і в процесі ліквідації. Розпорядження глав місцевих державних адміністрацій, які прийнято в межах їхньої компетенції і не суперечать чинному законодавству України, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами й організаціями, посадовими особами та громадянами.

Варто відзначити, що повноваження та перелік питань, віднесених до компетенції місцевих державних адміністрацій, часто перехрещується та дублюється з повноваженнями органів місцевого самоврядування, закріпленими в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" [3], що створює певні колізії у взаємодії з організаціями, підприємствами й установами на відповідній території. Так, ухвалення двох рішень з одного і того ж питання, що суперечать по суті, місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування не залишають часто підприємствам виходу, окрім як апеляційного (звернення до вищестоящого органу виконавчої влади) або судового вирішення питання.

До сфери відання місцевих державних адміністрацій відносяться також і питання, вирішення яких покладене законодавством України на територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Керівники цих підрозділів підзвітні та підконтрольні главам відповідних місцевих адміністрацій, їхнє призначення в обов'язковому порядку узгоджується з останніми. Проте правові механізми реалізації цих повноважень залишаються недостатньо визначеними, що створює спірні ситуації, в тому числі, і стосовно підприємств, установ і організацій на відповідній території.

Такі широкі повноваження місцевих державних адміністрацій, закріплені ст. 17 - 29 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" [2], без належного врегулювання механізмів їхнього здійснення дозволяють їм активно втручатися в діяльність підприємств, установ і організацій, що, у свою чергу, може приводити до зниження ефективності роботи державних адміністрацій, зловживань в питаннях захисту власності і комерційної таємниці, недобросовісної конкуренції, до порушень антимонопольного законодавства і корупції.

Як приклад можна навести практику складання річних планів соціально-економічного розвитку та бюджетів відповідних територіальних одиниць. Відповідно до ст. 13 і п. 3 ст. 18 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" голови місцевих державних адміністрацій видають розпорядження, згідно з якими усі суб'єкти, незалежно від форми власності, зобов'язані надати плани економічного розвитку на рік, збільшення чисельності тих, хто працює та їхньої заробітної платні. Надані показники планів є основою прогнозу прибуткової частини місцевих бюджетів, на їхній основі розраховуються міжбюджетні трансферти. Оскільки суб'єкти господарювання в умовах ринкової економіки діють на власний ризик, то сподіватися отримати точні дані дуже складно, звідси вірогідність прогнозів вельми невелика, що, відповідно, не може не позначитися на виконанні дохідної частини місцевого бюджету і соціально-економічному розвитку відповідних територій. Реалізація окремих повноважень місцевими державними адміністраціями - забезпечення організації зв'язку, телебачення, радіомовлення, транспортного обслуговування (ст. 20) - без створення належного механізму контролю може привести до монополізації певних ринків послуг і створення неконкурентних переваг для окремих суб'єктів господарювання, що суперечить інтересам відповідних територіальних громад.

Достатньо вживаний в Україні досвід Франції у створенні моделі

взаємостосунків системи органів виконавчої влади, місцевого самоврядування з підприємствами, організаціями, установами можна зробити низку корисних висновків: а) повноваження органів публічної влади всіх рівнів чітко визначені і не дублюються; б) до компетенції органів місцевого самоврядування віднесена більшість питань соціально-економічного розвитку регіонів; в) представники виконавчої влади здійснюють контроль за рішеннями органів місцевого самоврядування лише на предмет їхньої законності, але не доцільності [5, с. 38]. По суті, реалізується принцип субсидіарності: чим більше осіб, зацікавлених у вирішенні питання, тим вищий рівень вирішення (загальнодержавний); і навпаки: чим менше осіб цікавиться питанням, тим ближче до населення повинен бути владний суб'єкт, що ухвалює рішення.

У наших умовах представляється доцільним чіткіше визначити повноваження місцевих державних адміністрацій стосовно підприємств, установ і організацій, значну частину слід передати органам місцевого самоврядування. Це дозволить збалансувати адміністративне втручання в діяльність суб'єктів господарювання, врахувати місцеві особливості, збільшити оперативність вирішення питань соціально-економічного розвитку регіонів, забезпечити зворотній зв'язок через місцеві ради. Можна очікувати зниження зловживання владними повноваженнями завдяки безпосередньому контролю за діяльністю місцевих органів влади з боку територіальної громади через представників у відповідних радах і безпосередньо через вибори.

Разом з тим, враховуючи відсутність сталих традицій місцевого самоврядування в Україні, такий перерозподіл повноважень повинен відбуватися поступово і планово, що дозволить не допустити розбалансування соціально-економічних відносин в регіонах. Одночасно з передачею владних повноважень необхідне реформування основ матеріального та фінансового забезпечення місцевого і регіонального розвитку [4, с. 7].

Узагальнюючи все вищесказане, вважаємо за доцільне:

- обмежити адміністративно-розпорядчі повноваження місцевих органів виконавчої влади стосовно підприємств, організацій, установ недержавної форми власності;

- закріпити лише за органами місцевого самоврядування повноваження щодо вирішення питань соціально-економічного розвитку територій, бюджету і фінансів, створення та розвитку інфраструктури промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту, зв'язку й інших питань, які торкаються інтересів відповідних територіальних громад;

- чіткіше закріпити на законодавчому рівні повноваження та механізми їхньої реалізації місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування щодо підприємств установ і організацій з метою недопущення зловживань і втручання в їхню господарську діяльність;

- удосконалити процедуру адміністративного та судового розгляду розпоряджень місцевих органів виконавчої влади, забезпечити призупинення їхньої дії на час розгляду в адміністративному або судовому порядку;

- підвищити відповідальність голів місцевих державних адміністрацій за

ухвалення незаконних і некомпетентних рішень, які наносять збитки суб'єктам господарювання й іміджу державної влади, удосконалити механізм відшкодування збитків суб'єктам господарювання та державі, заповдіяних такими рішеннями.

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 // ВВР України. - 1999. - №20-21. - Ст. 190.
3. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. № 280/97 - ВР // ВВР Ради України. - 1997. - №24. - Ст. 170.
4. Державна стратегія управління місцевим і регіональним розвитком: Проект. - Донецьк, 2003. - 10 с.
5. Жилінкова І.В., Карасевич О.О. Сфери компетенції органів місцевого самоврядування. Досвід країн Західної та Центральної Європи // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. праць. - Х.: Право, 2002. - № 4. - С. 34 - 44.

УДК 332.164.2

П.В. МЕЛЬНИК

ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИЙ ЕКСПЕРИМЕНТ В ІРПІНСЬКОМУ РЕГІОНІ В КОНТЕКСТІ РЕГІОНАЛІЗАЦІЇ

Розглянуто проблему оптимізації територіальної організації державної влади та розвитку місцевого самоврядування, а також завдання, особливості здійснення та окремі результати державно-правового експерименту в Ірпінському регіоні.

Регіоналізація - багатогранний процес, який охоплює адміністративно-територіальну, соціально-економічну, політичну та інші важливі сфери суспільного життя. Цей процес передбачає надання регіонам більшої самостійності, оптимізацію територіальної організації державної влади, розвиток місцевого самоврядування як специфічної форми народовладдя, посилення прямих міжрегіональних зв'язків, у тому числі і міжнародних, та ряд інших відповідних заходів. У кінцевому результаті регіоналізація має забезпечити стабільний, насамперед, соціально-економічний розвиток як кожного окремого регіону, так і держави в цілому.

У загальному плані зазначена проблема розглядалася в роботах таких

вітчизняних авторів, як Б. Данилишин, О. Дьомін, Я. Жовнірчик, М. Павлов, В. Ігнатів, В. Рехало, І. Нагребецька, С. Саханенко, Г. Ситник, В. Суперсон, О. Бей. Однак фактично непроаналізовано такий аспект, як співвідношення компетенції міської та селищних громад у межах одного регіону, де всі адміністративні одиниці повністю самостійні, а в соціально-економічному плані - нерозривно пов'язані. Таких регіонів зараз в Україні близько 100, найбільш відомий приклад - велика Ялта.

Для становлення регіональної політики України важливо, що Асамблея регіонів Європи прагне до визнання регіоналізму не лише в рамках ЄС, а й за його межами. У передмові європейських регіональних політиків дедалі частіше вживається термін "субсидіарність", тобто йдеться про перенесення механізму вирішення важливих проблем на рівень їхнього виникнення. У передмові Декларації про регіоналізм указано, що регіон є адекватним рівнем влади для ефективної реалізації принципу субсидіарності з урахуванням як європейської інтеграції, так і внутрішнього устрою держав, що беруть участь у даному процесі [3]. Так, у п. 1 ст. 8 наголошується: "У сферах, що відносяться до їх компетенції, регіони повинні мати право здійснювати діяльність у рамках міжрегіонального і транскордонного співробітництва...".

Але ж, проголошуючи орієнтацію на європейський досвід, необхідно пам'ятати, що Європа до регіоналізації йшла довгий час і прийшла до неї лише зараз. Для того щоб знайти оптимальну модель для нашої країни, необхідно враховувати модель державного управління з унітарним, а не з федеративним устроєм [4].

На сьогоднішній день національне законодавство не містить поняття "регіональне самоврядування", яке досить часто використовується міжнародною практикою, оперуючи натомість загальноприйнятими поняттями місцевого самоврядування. Однак у контексті прогресивних тенденцій підвищення ефективності управління регіонами Україна стоїть не осторонь регіоналізації. Про це свідчить прийняття низки нормативно-правових актів: Указ Президента України "Про Положення про Національну Раду з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування" від 25 січня 2001 р. № 50/2001 [4]; Указ Президента України "Про Концепцію державної регіональної політики" від 25 травня 2001 р. № 341/2001; Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2002 р. № 587, якою затверджена Програма розвитку євро регіонів.

Окремо слід відзначити Закон України "Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпінь, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області" від 5 квітня 2001 р. [1], одним із ініціаторів прийняття і розробників якого довелось бути автору даної статті.

Закон вводить в обіг поняття Ірпінського регіону, який включає в себе місто обласного значення Ірпінь і чотири прилеглих селища із загальною кількістю населення близько 100 тис. чоловік. Регіон має певні особливості. Це приміська і курортна зона столиці України з досить розвиненою оздоровчо-лікувальною базою.

Історично так склалося, що в соціально-економічному плані Ірпінь і прилегли селища фактично є одним цілим. Зокрема, вони пов'язані єдиною системою

енергопостачання, освіти, охорони здоров'я, правоохоронних органів, спільними традиціями тощо. Та й територіально ці населені пункти практично межують між собою.

З прийняттям Конституції України, Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" територіальні громади міста і селищ, відповідні органи місцевого самоврядування одержали рівні права і повноваження, внаслідок чого виникли певні складності в управлінні регіоном, потреба певного перерозподілу владних повноважень, більш чіткого законодавчого врегулювання відносин між містом і селищами. Саме це стало однією з причин прийняття закону про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в Ірпінському регіоні, тим більше, що подібні проблеми характерні для всіх міст обласного значення, на адміністративній території яких знаходяться інші населені пункти.

Основною метою державно-правового експерименту є вивчення на базі органів місцевого самоврядування, що знаходяться в Ірпінському регіоні, ефективності застосування в сучасних умовах поряд з традиційними формами діяльності територіальних громад, утворених ними органів місцевого самоврядування, інших форм, спрямованих на розвиток демократичних засад місцевого самоврядування з подальшим можливим застосуванням набутого досвіду у масштабах всієї країни шляхом внесення відповідних змін до законодавства. Безумовно, розвиток місцевого самоврядування не є самоціллю. Ефективне самоврядування має стати основою для забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку відповідних територій, зростання добробуту населення.

Які ж основні напрямки і завдання експерименту? Насамперед, це пошук в умовах єдиного регіону форм оптимальних взаємовідносин, ефективної взаємодії територіальних громад, органів самоврядування міста Ірпеня та селищ, що входять до складу регіону, спрямування їхніх спільних зусиль на вирішення завдань, які стоять перед містом, селищами, регіоном у цілому.

З цієї метою закон про державно-правовий експеримент передбачив утворення в Ірпінському регіоні об'єднання територіальних громад на зразок асоціації, при якому кожна з громад, відповідні органи місцевого самоврядування залишаються самостійними у вирішенні основних питань місцевого життя, за ними зберігаються основні права та повноваження, передбачені Законом України "Про місцеве самоврядування". У той же час міській раді, її виконавчому комітету віддається пріоритет у вирішенні деяких окремих питань, що стосуються усього регіону.

Так, до виключної компетенції Ірпінської міської ради віднесено затвердження програм соціально-економічного розвитку регіону, цільових регіональних програм з інших питань, встановлення відповідно з законом для всього регіону місцевих податків і зборів, визначення загальних правил з питань забудови, благоустрою населених пунктів, вирішення деяких інших питань. Такий підхід є цілком обґрунтованим і доцільним, беручи до уваги, що населені пункти регіону фактично складають єдине ціле, і важко було б пояснити, наприклад, відмінності у зборі місцевих податків, різну відповідальність за порушення правил благоустрою тощо. А таке не виключається, коли відповідні питання вирішуються різними радами.

Ще одна проблема, розв'язати яку допомагає закон про державно-правовий

експеримент, полягає в тому, що в комунальній власності територіальних громад міста і селищ є об'єкти, які забезпечують нормальну діяльність усього регіону. За законом таким об'єктам надано статус об'єктів спільної власності територіальних громад регіону. Управління ними згідно з законом і відповідно до рішення міської ради здійснюється її виконавчими органами.

Закон про експеримент досить чітко регламентує та розмежовує права та повноваження відповідних органів місцевого самоврядування міста і селищ, а це унеможливорює вирішення питань міською радою, так би мовити, на свій розсуд, проявів волонтаризму. Тим більше, що згідно із законом практично усі важливі питання, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування у селищах, вирішуються за погодженням з відповідними органами місцевого самоврядування. Та й у міській раді представлені усі територіальні громади регіону, причому представники селищ у загальній кількості депутатів міської ради складають більшість.

Зарубіжний досвід, зокрема досвід здійснення місцевого самоврядування у Швеції, свідчить на користь об'єднання територіальних громад у випадках, подібних нашому, в одну громаду і це, на наш погляд, було б оптимальним варіантом. Але сьогодні відповідно до ст. 140 Конституції України можливе об'єднання лише сільських громад. Тобто, щоб вирішити це питання саме таким чином, потрібно внести зміни до Конституції України.

Як відомо, реальне місцеве самоврядування неможливе без наявності відповідної фінансової бази. Отже, не випадково закон про державно-правовий експеримент містить низку статей, присвячених цьому питанню. Не змінюючи визначених законодавством загальних принципів формування місцевих бюджетів, він передбачає відрахування певної частини коштів селищ до бюджету міста. Важливо, що Закон України "Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області" визначає призначення цих коштів "для фінансування загально регіональних програм та заходів, утримання бюджетних установ і організацій, сфера діяльності яких поширюється на всю територію регіону, а також для утворення резервного фонду бюджету міста, вирішення інших питань місцевого самоврядування в Ірпінському регіоні" [1, ст. 21]. Тобто відповідні кошти мають використовуватись виключно на потреби всього регіону.

Крім цього, закон про експеримент передбачає зарахування до відповідних місцевих бюджетів у повному обсязі податків на доходи фізичних осіб, на промисел, а також 50 відсотків від суми перевиконання на території регіону планових надходжень до Державного бюджету України від податку на додану вартість [Там же, ст. 22, 23]. Щодо останньої норми, то вже сьогодні зрозуміло, що вона може бути поширена на всі місцеві бюджети, оскільки йдеться лише про частину коштів від перевиконання планових надходжень. Тобто Державний бюджет України фактично нічого не втрачає, а на місцях створюється додатковий стимул для поліпшення справляння ПДВ.

Наведений аналіз свідчить про те, що Закон України "Про правовий експеримент розвитку самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель,

Гостомель, Коцюбинське Київської області" передбачає певні відхилення від загальних норм чинного законодавства про місцеве самоврядування - щодо статусу територіальних громад, окремих повноважень органів місцевого самоврядування, сфери міжбюджетних відносин тощо. Саме перевірка на практиці ефективності цих змін, вдосконалення управління регіоном, пошук та ефективне використання внутрішніх резервів, визначення доцільності внесення відповідних змін і доповнень до Законодавства України є головною метою експерименту.

Зрозуміло, що реалізація закону - не проста справа. Протягом майже трьох років з того часу, коли розпочався розрахований на п'ять років експеримент (травень 2001 р.), Голові Координаційно-наглядової ради експерименту - Мельнику П.В., а також керівництву міста і селищ довелося зіткнутися з цілою низкою проблем організаційного, фінансового, правового характеру, долати байдуже ставлення до справи деяких посадових осіб різного рангу, причетних до проведення експерименту.

На виконання закону про державно-правовий експеримент було розроблено і затверджено на сесіях міської і селищних рад відповідні організаційні заходи. З числа депутатів місцевих рад, досвідчених працівників органів місцевого самоврядування, фахівців різних галузей створено робочі групи за основними напрямками здійснення експерименту. З метою наукового супроводження експерименту також створено відповідну групу з числа науковців Національної академії державного управління.

Зважаючи на важливість залучення населення до активної участі у здійсненні експерименту, з самого його початку ведеться широка роз'яснювальна робота серед жителів міста і селищ. Відповідні заходи дають свої позитивні результати.

У ході експерименту вирішено низку питань щодо врегулювання земельних відносин, розмежування на території регіону об'єктів державної та комунальної форм власності, зроблено перші кроки на шляху до вдосконалення управління містом і селищами.

Взявши до уваги те, що Ірпінський регіон безпосередньо межує з м. Києвом, переважна більшість працездатного населення м. Ірпеня та селищ працює у столиці, Приірпіння є зоною масового відпочинку киян, а також, зважаючи на інші фактори, зокрема, пов'язані з розвитком міста Києва як столиці України, значна увага приділялася і приділяється зміцненню та розширенню зв'язків між регіоном і столицею. На підставі відповідних положень закону про державно-правовий експеримент [1, ст. 17] про столицю України [2, ст. 25] досягнуто домовленості щодо участі Києва у спорудженні та забезпеченні діяльності окремих розташованих в Ірпінському регіоні об'єктів, послугами яких широко користуються кияни. У рамках цієї домовленості вже розпочато будівництво автостради Ірпінь - Київ, завершення якої дасть змогу практично вирішити актуальну проблему транспортного сполучення.

Здійснення експерименту позитивно позначилося на загальних показниках соціально-економічного розвитку як окремих населених пунктів, так і регіону в цілому. Зокрема, зростають обсяги промислового виробництва, житлового будівництва, поліпшується транспортне обслуговування населення, набуває розвитку підприємництво. Є певні позитивні зрушення і в інших сферах.

Новий етап у виконанні закону про державно-правовий експеримент розпочався після розгляду цього питання на виїзному засіданні Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, яке відбулося в Ірпені в липні 2003 р. У жовтні того ж року питання про хід експерименту було обговорено на засіданні Міжвідомчої комісії з питань місцевого самоврядування при Кабінеті Міністрів України. Мабуть, уперше за час проведення експерименту були поставлені конкретні завдання перед Міністерством юстиції, Міністерством фінансів Державною податковою адміністрацією, Державним казначейством, Київською облдержадміністрацією та іншими органами, від яких залежить виконання закону про експеримент, у тому числі щодо вирішення фінансових питань.

Державно-правовий експеримент в Ірпінському регіоні засвідчив доцільність перерозподілу компетенцій міської та селищних громад у межах одного регіону, де всі адміністративні одиниці відповідно до чинного законодавства повністю самостійні, а в соціально-економічному сенсі - нерозривно пов'язані та взаємозалежні.

Література:

1. Закон України "Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області" від 5 квітня 2001 р. // ВВР України, 2001. - № 29. - (20.07.2001). - ст. 138.
2. Указ Президента України "Про Положення про Національну Раду з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування" від 25 січня 2001 р. // Офіц. вісн. України. - 2001. - № 5.
3. Декларація щодо регіоналізму, прийнята Асамблеєю Європейських Регіонів // Управління сучасним містом. - 2001. - №7-9 (3). - С. 162-170.
4. Глобалізація. Регіоналізація. Регіональна політика: Хрестоматія з сучасної соціології регіонів / Укл. І.Ф. Кононов. - Луганськ: Альма-матер, 2002.

УДК 338.45:621.311:691

Е.І. СЛАВЕНКО, С.В. БРАДУЛ

УПРАВЛІННЯ КОМЕРЦІЙНИМИ ВИТРАТАМИ ЕЛЕКТРОЕНЕРГІЇ ЯК МЕХАНІЗМ ЕНЕРГОЗБЕРІГАЮЧОЇ ПОЛІТИКИ

Запропоновано методи управління комерційними витратами електроенергії на засадах проведення аналізу їхньої структури.

Традиційно під енергозберігаючими заходами розуміють упровадження новітніх енергозберігаючих технологій, проведення енергоаудиту, використання

нетрадиційних джерел електроенергії тощо. Але не менш важливими є заходи щодо зниження технічних і комерційних втрат електроенергії, які виникають під час її передачі та споживання. Управління цими втратами є суттєвим елементом механізму енергозберігаючої політики.

Завдання управління технічними та комерційними втратами електроенергії представимо в такій послідовності: 1) вимірювання електроенергії під час її виробництва та збуту; 2) побудові функції попиту і пропозиції;

3) розрахунок втрат; 3) аналіз втрат; 4) нормування втрат; 5) розробка заходів щодо зниження втрат; 6) управління персоналом; 7) фінансове, технічне, матеріальне, організаційне, юридично-правове та нормативне забезпечення зниження втрат електроенергії.

Процес формування показника дестабілізуючого фактору "втрати електроенергії" (ДФВ) починається з вимірювання електроенергії, що поступила в мережу, була відпущена в мережі сусідніх енергопостачальних організацій і була корисно відпущена споживачам [4]. При цьому визначаються фактичні або звітні втрати електроенергії, обсяг яких залежить не лише від точності вимірювань розходу електроенергії, але й від правильності, своєчасності і сумлінності зняття показань лічильників, правильності і своєчасності виставлення рахунків на сплату врахованої електроенергії, а саме від ефективності збутової діяльності.

Необхідно знати структуру цих втрат, технологічно обумовлену їхню частину (технічні втрати), ділянки мережі, де рівень технічних втрат найбільший. Якщо вимірювання електроенергії виконуються із значними погрішностями, то має місце небаланс (недооблік) електроенергії за окремими вузлами і мережами в цілому, які в сумі з розкраданнями електроенергії складають так звані комерційні втрати електроенергії [3].

Після аналізу звітних і технічних втрат, резервів з їхнього зниження визначається і обґрунтовується норматив втрат електроенергії [2].

Завданням нормування технологічної витрати електроенергії на передачу електричними мережами (НВТВЕ) є отримання науково обґрунтованих прогнозних або звітних НВТВЕ за відповідний розрахунковий період, які відповідають структурі балансу електроенергії за розрахунковий період, використовуючи постійні для цього розрахункового періоду нормативні характеристики технологічної витрати електроенергії (НХТВЕ).

Деякі енергопостачальні компанії на цьому етапі намагаються перебільшити обсяг технічних втрат і, відповідно, норматив, збільшивши за рахунок цього тариф на електроенергію і переклавши тим самим свої збитки і проблеми з втратами на плечі споживачів [2].

Очевидно, що шлях штучного збільшення нормативу втрат електроенергії тупиковий, оскільки він веде до безперервного зростання тарифів, відповідно до збільшення втрат. Для того щоб розірвати цей вузол, потрібне встановлення об'єктивних обґрунтованих нормативів втрат і реального зниження втрат за рахунок упровадження конкретних заходів з урахуванням інноваційних підходів.

Відомо, що обсяги придбаної електроенергії відрізняються від фактичних обсягів споживання на величину втрат. Залежно від структури мереж та їхньої

протяжності втрати для кожного електропостачального підприємства мають індивідуальне значення, що визначається на підставі схем і режимів роботи електричних мереж, а також особливостей обліку надходження та відпустки електроенергії [4].

Метою аналізу втрат електроенергії є виявлення резервів і розробка програми робіт з їхнього зниження.

Предметом аналізу є: динаміка складових балансу і звітних втрат електроенергії за роками і місяцями року; динаміка та структура корисної відпустки, а також і технічних втрат електроенергії, еластичність функції попиту на електроенергію; ефективність заходів щодо зниження технічних і комерційних втрат; організація роботи із зниження втрат; виконання нормативних документів за розрахунками, нормуванням і зниженням втрат.

Одним з найважливіших елементів аналізу ДФВ і виявлення їхньої комерційної складової є визначення фактичних і припустимих небалансів (недообліку) електроенергії в електричних мережах, локалізація цих небалансів.

Фактичні витрати як дестабілізуючий фактор можуть бути розбиті на чотири складові.

1. Технічні витрати. Основна проблема розрахунків технічних втрат - трудомісткість, а також низька забезпеченість розрахунків достовірною початковою інформацією. Під час розрахунку технічних втрат доцільно використовувати як програмне забезпечення мережні програмні комплекси (МПК), які повинні мати сертифікат (експертний висновок) уповноважених організацій на відповідність галузевим нормативним вимогам і які зобов'язані забезпечити можливість визначення структури втрат з розділенням на змінні і умовно постійні, за елементами мереж, виділеними ділянками, ступенями напруги, структурними підрозділами. МПК повинні ґрунтуватися на методах розрахунку, рекомендованих галузевою інструкцією з розрахунків втрат, забезпечувати зручність, наочність і досяжність початкових даних і результатів розрахунків, їхнього аналізу та швидкого пошуку помилок, стійкість, безперебійний режим роботи програм з індикацією причин збоїв, працювати як в пакетному режимі, так і в багатокористувальному, мати модульну структуру для нарощування функціональних можливостей і стиковки з технологічними програмами.

Витрати повинні розраховуватися за рік в цілому з розбиттям на місяці.

2. Витрати електроенергії на власні потреби підстанцій, необхідні для забезпечення роботи технологічного устаткування підстанцій і життєдіяльності обслуговувального персоналу.

3. Недооблік (небаланс) електроенергії, обумовлений великими негативними погрішностями приладів її обліку у споживачів порівняно зі своїм класом точності. Виникає негативна систематична погрішність системи обліку електроенергії на об'єктах, що включають велику кількість вимірювальних комплексів. Ця погрішність приводить до недообліку електроенергії, який є дуже істотним.

Використовування лічильників електроенергії в Україні регулюється Ухвалою Кабінету Міністрів України "Про затвердження "Правил користування електричною енергією для населення" від 26 липня 1999 р. № 1357. Велика частина

лічильників, які на даний момент знаходяться в експлуатації, - 15 мільйонів трифазних і близько дев'яти мільйонів однофазних - це лічильники індуктивного типу класу 2,5. Усі вони мають низьку надійність і виходять зі свого класу точності протягом міжперевірочного інтервалу. Для однофазних лічильників міжперевірочний інтервал складає вісім років, для трифазних - чотири роки.

Описані три складові втрат утворюють дестабілізувальний фактор технологічних втрат (ДФТВ), які складаються з нормативних і наднормативних втрат. Останні залежать від стану електричних мереж електропоставляючого підприємства.

Доцільно, щоб перераховані складові відбивалися в звітності у складі технічних втрат, проте третя складова, тобто недооблік, обумовлений великими негативними погрішностями приладів її обліку, відбивається в сучасній звітності у складі комерційних втрат.

Комерційні втрати або дестабілізувальний фактор комерційних втрат (ДФКВ), обумовлений недосконалістю у сфері організації контролю споживанням електроенергії. ДФКВ включає не лише розкрадання, але і недооблік електроенергії, обумовлений негативними систематичними погрішностями вимірювальних комплексів (ГВК) - лічильників електроенергії, трансформаторів струми і напруги.

Заходи щодо ефективного управління метрологічним забезпеченням вимірювань електроенергії можна розділити на п'ять груп: 1) упровадження автоматизованих систем комерційного обліку електроенергії (АСКОЕ) і АСКОЕ побутових споживачів (АСЬКУЕ БС); 2) забезпечення нормованих умов застосування засобів вимірювань; 3) ремонт і заміна морально і фізично застарілих засобів обліку; 4) установка додаткових приладів обліку, в тому числі лічильників з передплатою; 5) захист приладів обліку від розкрадань електроенергії.

ДФКВ включає "людський фактор" або вияви під його дією, тобто: свідомі розкрадання електроенергії, споживання електроенергії крім лічильників, несплата або неповна оплата поставленої електроенергії (що не завжди виявляється своєчасно через обмеженість штату контролерів) не лише побутовими споживачами, але і представниками малого і середнього бізнесу, недосконала або свідомо спотворювана методика розрахунку корисного споживання електроенергії абонентами, що тимчасово підключаються без лічильників і т.д.

Світова статистика показує, що чим нижче рівень життя в регіоні, тим вище за втрату електроенергії і в тариф доводиться включати більш високу величину комерційних втрат, оскільки в процес розкрадань залучено набагато більше число осіб. Дана політика примушує електропостачальні підприємства спотворювати дані про структуру втрат, завищуючи технічну складову. Розумне перспективне значення комерційних втрат може бути встановлено на підставі експертних оцінок, що враховують соціальні чинники і рівень купівельної спроможності населення в регіоні [3].

До заходів щодо вдосконалення енергозбутової діяльності, направлених на зниження комерційних втрат належать: 1) комп'ютеризація енергозбутової діяльності з випишування рахунків, розрахунку корисної відпустки за категоріями

споживачів, з розрахунку балансів електроенергії; 2) проведення рейдів і перевірок з виявлення розкрадань електроенергії; 3) забезпечення своєчасності і правильності зняття свідчень лічильників і їхнього перерахунку в електроенергію; 4) оснащення персоналів енергозбуту транспортними засобами і засобами з виявлення розкрадань електроенергії; 5) стимулювання персоналу, створення спеціальних фондів оплати за виявлення розкрадань електроенергії; 6) навчання та підвищення кваліфікації персоналу сучасним методам і засобам виявлення розкрадань електроенергії; 7) контроль ефективності роботи персоналу з виявлення розкрадань, ротація місць роботи контролерів; 8) організація взаємодії між енергозбутовими і мережними компаніями з виявлення і зниження комерційних втрат електроенергії, в тому числі недостовірного обліку; 9) спільно з мережними підприємствами інвентаризація приєднань абонентів до електричних мереж, виявлення несанкціонованих підключень; 10) надання послуг абонентам легального підключення до електричних мереж, спрощення цієї процедури. П. 2 - 5 автоматично виключаються під час впровадження модемних (або видалених іншого типу) лічильників обліку.

Зниження комерційних і технологічних витрат сприяє збільшенню питомої ваги фактично спожитої електроенергії в обсязі закупленої. Унаслідок того, що кількісний аналіз чинників, що дестабілізували, становить комерційні втрати з грубими погрішностями, необхідно перевести їх в технічні за допомогою фактора науко-технічного прогресу. Тематиками майбутніх досліджень будуть завдання управління технічними і комерційними втратами електроенергії: 1) вимірювання електроенергії під час її виробництва та збуту; 2) побудова функції попиту і пропозиції; 3) аналіз еластичності функції попиту та пропозиції.

Література:

1. Железко Ю.С., Артемьев А.В., Савченко О.В. Расчет и нормирование потерь электроэнергии в электрических сетях // Информационные материалы Междунар. н.-т. семинара "Нормирование, анализ и снижение потерь электроэнергии в электрических сетях" (18 - 22.11, 2002 г.) - М.: НИЦ ЭНАС, 2002.

2. Коваль Я.М., Наумчик В.С. Нормування технологічних витрат електроенергії на передачу по електричних мережах: методичні аспекти, програмне забезпечення та аналіз практики розроблення нормативних характеристик / Новини енергетики. - 2002. - № 7. - С. 8 - 13.

3. Куденко Г.Е., Канарская Н.В., Беленцов В.Н. Критерии и методы оценки эффективности деятельности электропоставляющего предприятия // Экономика промышленности. - 2003. - № 1(19). - С. 45 - 51.

4. Славенко Э.И., Брадул С.В. Дестабилизирующие факторы в энергетике Украины // 36. наук. праць ДонДАУ: "Соціальний менеджмент і управління інформаційними процесами" Серія "Державне управління". - Т. III. - Вип. 17. - Донецьк: ДонДАУ, 2002. - С. 258 - 267.

УДК 340.111.5

О.І. ЯРЕМЕНКО

РОЛЬ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИНАХ

Досліджено участь місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в системі інформаційно-правових відносинах в процесі їхнього функціонування.

Сучасний період розвитку суспільства та держави характеризується значним зростанням ролі інформації та інформаційних технологій, що призводить до активізації інформаційної діяльності щодо одержання, використання, поширення та зберігання інформації. У зв'язку з цим актуалізується проблема правового регулювання інформаційних відносин та наукових досліджень у цій галузі.

Про необхідність наукового аналізу інформаційно-правових відносин свідчить інтерес провідних науковців до даної проблематики. Так, вчені М.Я. Швець, Р.А. Каложний, В.О. Шамрай, В.Д. Гавловський, А.Ю. Савицький, В.С. Цимбалюк, В.М. Брижко у своїх працях дослідили деякі аспекти правового регулювання суспільних інформаційних відносин та розробили низку теоретичних положень інформаційного права. Основні засади державної інформаційної політики та управління в інформаційній сфері розкриті в працях І.В. Арістової та О.М. Бандурки. Низка теоретичних аспектів інформаційно-правових відносин висвітлено в працях російських дослідників І.Л. Бачило, В.А. Копилова, М.М. Рассолова. У той же час поза увагою науковців залишились питання аналізу інформаційно-правових відносин на місцевому рівні.

Метою даної статті є дослідження правових аспектів участі місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в системі інформаційно-правових відносин.

У сучасній юридичній науці немає єдиного поняття інформаційно-правових відносин. Вітчизняні фахівці в галузі інформаційного права кваліфікують їх як відносини, що виникають у всіх сферах життя і діяльності людини, суспільства та держави під час одержання, використання, поширення та зберігання інформації [5]. Зарубіжні дослідники під інформаційними відносинами розуміють суспільні відносини, які виникають в процесі інформаційної діяльності [4] або як відокремлену, однорідну групу суспільних відносин, які виникають в процесі обороту інформації в інформаційній сфері, у результаті здійснення інформаційних процесів в порядку реалізації кожним інформаційних прав та свобод, а також у порядку виконання обов'язків органами державної влади та місцевого самоврядування із забезпечення гарантій інформаційних прав та свобод [6].

Легітимне визначення терміну "інформаційні відносини" міститься у ст. 3

Закону України "Про інформацію", згідно з якою інформаційні відносини - це відносини, які виникають у всіх сферах життя та діяльності суспільства і держави під час одержання, використання, поширення та зберігання інформації [1]. В основу даної норми-дефініції покладено принцип отожднення інформаційних відносин з інформаційною діяльністю, оскільки одержання, використання, поширення та зберігання інформації, згідно зі ст. 14 цього ж закону, є основними видами інформаційної діяльності. Проте дане визначення неповне, оскільки не включає в систему інформаційних відносин такі види діяльності, як обробка та захист інформації.

На наш погляд, інформаційно-правові відносини можна визначити як суспільні, які врегульовані нормами права, що виникають, розвиваються та припиняють свою дію в інформаційному просторі, учасники яких наділені інформаційними правами та обов'язками. При цьому під інформаційним простором розуміються інформаційні процеси та відносини щодо створення, збирання, відображення, реєстрації, накопичення, збереження, обробки, захисту та поширення інформації, інформаційних продуктів та інформаційних ресурсів, на яке розповсюджується юрисдикція держави.

Держава є одним із найважливіших суб'єктів інформаційно-правових відносин і здійснює правове регулювання інформаційною сферою, визначає засади інформаційної політики, вживає заходи щодо розвитку національного інформаційного простору, бере участь у міжнародному обміні, забезпечує інформаційну безпеку. Інформаційна діяльність держави проявляється в публічно-політичній сфері, де інформаційні зв'язки та комунікації відіграють ключову роль. Основні функції - регулятивну та управлінську - держава здійснює шляхом інформаційного впливу на свідомість громадян та суспільну свідомість. У той же час ідеали правової держави та громадянського суспільства передбачають вільний інформаційний обмін між суб'єктами суспільних відносин, який повинні забезпечити державні інституції.

В інформаційно-правових відносинах держава виступає через систему органів, що створені нею безпосередньо або за її згодою, в порядку, встановленому законодавством, і які можна класифікувати за різними сутнісними ознаками. На місцевому рівні управління важливе значення серед таких органів відіграють місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Правовий статус місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в системі інформаційно-правових відносин складається з інформаційної правосуб'єктності та сукупності інформаційних прав і обов'язків. Інформаційна правосуб'єктність включає два юридичних моменти: інформаційну правоздатність, яка полягає у можливості мати інформаційні права й обов'язки, та інформаційну дієздатність - можливість своїми діями набувати інформаційні права та створювати обов'язки. При цьому правовий статус місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в системі інформаційно-правових відносин є елементом загального правового статусу та складовою частиною їхньої компетенції. Відповідно, участь в інформаційних відносинах місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування є обов'язковою, оскільки це є

механізмом реалізації їхніх повноважень.

Залежно від конкретних обов'язків в інформаційній сфері місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування можна поділити на загальні та спеціальні. До загальних відносяться місцеві державні адміністрації, головні управління обласних державних адміністрацій, обласні органи міністерств і відомств України, районні та обласні ради, сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи, які забезпечують один із конституційних принципів суспільного ладу України - гласність, що гарантує громадянам можливість отримувати необхідну інформацію, забезпечує комунікативну функцію та дає можливість громадянам здійснювати контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування [7]. Реалізуючи принцип гласності, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані забезпечувати свободу слова та масової інформації; створювати умови для безперешкодного отримання достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища, про події та явища, що відбуваються в державі та регіоні; не допускати дій, спрямованих на приховування відомостей про факти та обставини, які створюють загрозу для життя і здоров'я громадян.

Важливе значення в системі інформаційно-правових відносин має обов'язок органів місцевого самоврядування щодо забезпечення вимог законодавства про звернення громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях, незалежно від форм власності [2], що дозволяє підвищити рівень інформаційних зв'язків між громадянами та іншими учасниками суспільних відносин.

Місцеві державні адміністрації наділяються також контрольними функціями в інформаційній сфері. Так, у межах, визначених Конституцією і законами України, вони здійснюють на відповідних територіях державний контроль за додержанням законодавства про державну таємницю та інформацію.

Спеціальним суб'єктом інформаційно-правових відносин на місцевому рівні є управління у справах преси та інформації, які діють в областях і містах Києві та Севастополі. Управління володіє спеціальною інформаційною правосуб'єктністю, яка полягає в тому, що основними завданнями управління є забезпечення реалізації державної політики в інформаційній та видавничій сферах на території області, міст Києва та Севастополя; координація діяльності державних засобів масової інформації, видавництв, підприємств поліграфії та книгорозповсюдження з питань поширення ними офіційної інформації про політичні, соціально-економічні, інші суспільні процеси і події в Україні та світі; розробка та реалізація заходів, спрямованих на розвиток і захист національного інформаційного простору, підтримку засобів масової інформації, видавничої справи на відповідній території; підготовка та забезпечення виконання місцевих програм розвитку інформаційної інфраструктури.

Правовий статус управління визначається типовим положенням про управління у справах преси та інформації обласної, Севастопольської міської державної адміністрації й управління преси та інформації Київської міської державної адміністрації [3].

Для виконання покладених завдань управління наділяється низкою повноважень, які стосуються інформаційної сфери: розробляє та здійснює заходи, спрямовані на розвиток і захист інформаційної сфери області; вживає заходів для доведення до відома населення через засоби масової інформації змісту законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України з питань внутрішньої та зовнішньої політики, розпоряджень голови обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації; забезпечує висвітлення державними засобами масової інформації офіційної точки зору вищих посадових осіб держави, позицій керівництва обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації з найважливіших питань внутрішньої та зовнішньої політики; забезпечує дотримання засобами масової інформації та суб'єктами видавничої справи законодавства з питань, що належать до його компетенції; сприяє розвитку видавничої справи з метою задоволення потреб населення у друкованій продукції тощо.

Загальним обов'язком місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування є забезпечення відкритості інформації, яка створюється в процесі поточної діяльності. Така інформація доводиться до відома зацікавлених осіб через опублікування її в офіційних друкованих виданнях або поширення інформаційними службами; опублікування її в друкованих засобах масової інформації або публічного оголошення через аудіо- та аудіовізуальні засоби масової інформації; безпосереднього доведення її до зацікавлених осіб; надання можливості ознайомлення з архівними матеріалами; оголошення її під час публічних виступів посадових осіб [1].

Участь органів місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування в інформаційно-правових відносинах не обмежується лише обов'язками. Місцеві державні адміністрації наділені правом одержувати статистичну інформацію та інші дані від державних органів і органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій, підприємств, установ та організацій, філій і відділень незалежно від форм власності та отримувати від усіх суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від форм власності інформацію, передбачену актами законодавства для складання і виконання бюджету.

Органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право вимагати з підприємств, установ та організацій, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, інформацію з питань, віднесених до відання органів місцевого самоврядування.

Таким чином, органи місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування є активними учасниками інформаційно-правових відносин. Їхній правовий статус в інформаційній сфері закріплюється законодавством України і залежить від місця і ролі того чи іншого органу в системі державного апарату. Основу інформаційно-правового статусу органів місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування складають комплекс прав та обов'язків, які дають можливість забезпечити реалізацію державної інформаційної політики та гарантувати дотримання інформаційних прав і свобод громадян. У той же час законодавством

України недостатньо врегульовано проблему відповідальності органів місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування, державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування за правопорушення в інформаційній сфері, що може бути предметом подальших розвідок у цьому напрямі.

Література:

1. Закон України "Про інформацію" // ВВР України . - 1992. - № 48. - Ст. 650.
2. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" // ВВР України . - 1997. - № 24. - Ст. 170.
3. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Типового положення про управління у справах преси та інформації обласної, Севастопольської міської державної адміністрації і управління преси та інформації Київської міської державної адміністрації" // Офіц. вісн. України. - 2001. - № 20. - Ст. 857.
4. *Бачило И.Л.* Информационное право: основы практической информатики. Учебное пособие. - М., 2001. - С. 22.
5. *Брижко В.М., Кальченко О.М., Цимбалюк В.С.* Інформаційне суспільство. Дефініції / За ред. проф. Р.А. Каложного, М.Я. Швеця. - К.: Інтеграл, 2002. - С. 86.
6. *Копылов В.А.* Информационное право: Учеб. - М.: Юрист, 2002. - С. 130.
7. *Тодика Ю., Серьогін В.* Конституційний принцип гласності як гарантія основних прав і свобод громадян // Право України . - 1998. - № 6. - С. 22.

ЕКОНОМІКА, ПОЛІТИКА І ПРАВО В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

УДК 338.246.025.2

Н.Б. АНТОНОВА

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ В УСЛОВИЯХ БЕЛОРУССКОЙ МОДЕЛИ РАЗВИТИЯ

Описана белорусская модель социально ориентированной рыночной экономики, акцентировано внимание на методах государственного регулирования.

Сегодня безо всякого сомнения можно сказать, что в Республики Беларусь строится своя модель социально-ориентированной рыночной экономики. Она является результатом не особого, но все же характерного для Беларуси пути развития, который обозначил действительно некоторые особенности нашей национальной экономики.

Наш путь - это создание социально ориентированной рыночной экономики с адекватной инфраструктурой, действенным механизмом государственного и рыночного регулирования, обеспечивающими восприимчивость к научно-техническому прогрессу.

Чем же отличается белорусская модель социально ориентированной рыночной экономики, каковы ее характерные особенности?

Первая - это сильная и эффективная государственная власть. В любой стране сильная, дееспособная, эффективная власть - важнейшее условие успешного государственного управления, способного обеспечить экономический правопорядок и экономическую безопасность государства, безопасность граждан.

Государственная власть, исходя из критериев общественного блага, может и должна: не допускать нарушения норм и правил поведения на рынке, определять общие условия эффективного хозяйствования, темпы экономического роста, поддерживать оптимальную структуру производства, равномерное социально-экономическое развитие регионов, предотвращать криминализацию хозяйственной деятельности внутри страны, расслоение общества, стремление развитых стран, крупных иностранных корпораций использовать складывающуюся в республике ситуацию в своих экономических и политических целях.

Вторая характерная особенность - это наличие частного и государственного

сектора в економіці. При цьому частний сектор може і повинен розвиватися поряд з державним. Слід відзначити, що практично в будь-якій країні державний сектор грає найважливішу роль в життєдіяльності суспільства, в функціонуванні економіки. В умовах ринкових відносин державний сектор необхідний там і в той міру, де ринковий механізм не може, не хоче, або недостатньо швидко і ефективно вирішує загальні і окремі соціально-економічні проблеми. Він використовується як інструмент для вирішення широкого спектра соціально-економічних завдань.

На кожному етапі економічного розвитку масштаби державного і приватного секторів можуть бути різними, можуть змінюватися. Їх співвідношення повинні визначатися з урахуванням національних інтересів. Саме національні інтереси держави повинні бути головним пріоритетом, головною метою, во ім'я якої повинні функціонувати державний і приватні сектори.

Третя відмінна особливість білоруської моделі приватизації. Її слід розглядати не як самоціль, а як засіб знайти зацікавленого інвестора, створити ефективного власника. Приватизація повинна здійснюватися відповідно до інтересів всієї держави, галузі, підприємства, працюючого працівника. Тому при залученні інвестицій мова може йти про інвесторів, зацікавлених у довготривалому розвитку економіки республіки, про інвесторів, здатних взяти на себе зобов'язання по вирішенню соціальних проблем працюючих, при умові, що інвестор прийшов всерйоз і надовго. В якості найважливішого умови при приватизації повинно виступати забезпечення ефективного і корисного для всієї суспільства виробництва.

Четверта особливість - розвиток інтеграційних процесів з країнами СНГ, Росією.

Сьогодні в світовій економіці відбуваються глибокі перетворення. Це стосується процесів глобалізації і міжнародної економічної інтеграції, які так чи інакше відображаються на розвитку нашої національної економіки. Лібералізація міжнародних відносин, розвиток інформаційних, комунікаційних комп'ютерних технологій вирішальним чином сприяють зростанню міжнародного обміну товарами, послугами і капіталом, сприяють об'єднанню і взаємопроникненню різних ринків, розвитку міжнародного бізнесу, що і означає глобалізацію в економічному сенсі. Але з розвитком процесів глобалізації посилюється конкуренція між країнами, регіонами, окремими підприємствами і фірмами, присутніми на глобалізуючих ринках. Безсумнівно, позитивним тут є можливість прискорення економічного зростання. Але одночасно глобалізація посилює нерівність, викликає подальшу поляризацію в рівнях розвитку держав. Як своєрідною оборонною реакцією на глобалізацію виступає міжнародна інтеграція, яку можна розглядати як вирішальний фактор при виборі способу реалізації національних інтересів, збільшення економічного потенціалу країни. Фактор, здатний посилити конкурентоспроможність економіки країни, підвищити ефективність її функціонування, надати інноваційний характер її розвитку і одночасно

смягчить рост угроз для конкурентоослабленных отраслей, предприятий, обеспечить им определенный лаг времени для выхода на более высокий технологический уклад, адаптации к требованиям современных конкурентных рынков.

Беларусь развивает интеграционные процессы, ориентируясь в своей внешнеэкономической деятельности, в первую очередь, на своих традиционных партнеров.

Пятая характерная черта - сильная социальная политика - краеугольный камень государственной политики.

Социальная политика Республики Беларусь направлена на повышение общественного благосостояния, улучшение качества и уровня жизни населения, рациональное использование трудового потенциала.

На современном этапе главной целью социальной политики является создание для каждого трудоспособного гражданина условий, позволяющих ему своим трудом и предприимчивостью обеспечить собственное благосостояние и благосостояние семьи при усилении адресности социальной поддержки со стороны государства слабо защищенных групп населения.

По мере развития нашей экономики ответственность за социальную сферу, обеспечение социальной защиты человека и впредь будет лежать на государстве. При этом следует подчеркнуть, что социальная ориентация белорусской экономики проявляется не только в помощи нуждающимся. Это здоровье человека, его профессиональное, культурное, личностное развитие.

Все выше сказанное отображено в "Программе социально-экономического развития Республики Беларусь на 2001 - 2005 гг.", где в качестве основных приоритетов выделены:

- формирование эффективной системы здравоохранения;
- наращивание экспорта товаров и услуг;
- дальнейшее развитие жилищного строительства на безэмиссионной основе с максимальным использованием внебюджетных источников финансирования;
- развитие агропромышленного комплекса и сопряженных отраслей.

Сегодня государство должно решить важнейшую задачу - формирование человека нового типа - предприимчивого, деятельного и творческого, желающего работать и зарабатывать, создавать необходимые материальные ценности.

Все перечисленные отличительные характеристики позволяют говорить о белорусской модели социально-экономического развития республики.

За последнее десятилетие в Республике Беларусь сложилась определенная система государственного регулирования, адекватная сложившимся условиям и состоянию развития нашей экономики. Взвешенный подход к регулированию социально-экономического развития республики в условиях становления рыночных отношений позволил нам избежать некоторых ключевых ошибок на ранних этапах переходного периода, стабилизировать экономическое положение страны в этот трудный период, что было отмечено Всемирным банком в его докладе о Беларуси "Переходный период: первые десять лет".

Система государственного регулирования экономики многообразна по формам

и методам осуществления, по их сочетанию в те или иные периоды развития национальной экономики. Она предполагает взаимодействие административных методов и рыночных начал, позволяет сочетать свободную частную инициативу, конкуренцию с активной ролью государства.

Как известно, выделяют две группы методов государственного регулирования: административные или административно-распорядительные и экономические.

Специфика административных методов состоит в том, что они представляют собой комплекс обязательных для исполнения требований, распоряжений государства по отношению к субъектам экономической деятельности. Эти методы воздействуют на интересы субъектов экономической деятельности посредством разрешения, запрета, принуждения, пресечения. Они являются необходимым компонентом государственного управления.

Экономические методы предполагают воздействие государства на экономические интересы хозяйствующих субъектов. При этом хозяйствующий субъект свободен в своих действиях, свободен в своем экономическом выборе.

Границы применения административных и экономических методов весьма подвижны и зависят от состояния и направлений развития экономики. Во второй половине 1990-х гг., когда необходимо было преодолеть разрушительные тенденции, обусловленные распадом Советского Союза, кризисной ситуацией в стране, акцент в регулировании белорусской экономики был сделан на административные методы. Сегодня в условиях нашей национальной экономики акцент в системе государственного регулирования переносится на экономические методы. Это обусловлено тем, что постепенно усиливается роль рыночных отношений в экономике, происходит постепенная либерализация экономики.

Вместе с тем, следует иметь в виду, что на практике деление методов на административные и экономические в значительной степени условно. Обе группы методов тесно взаимосвязаны между собой и взаимодополняют друг друга. Например, неуплата налогов влечет за собой штрафные либо другие санкции, предусмотренные законодательством.

Кроме того, при всей возрастающей значимости экономических методов мгновенный переход к их господству невозможен. Постепенный переход и определенная длительность процессов разгосударствления и формирования смешанной экономики рыночного типа требуют сохранения административных методов в ряде сфер, для которых они не характерны. Кроме того, существуют сферы деятельности, где административные методы эффективны, а их применение необходимо. Например, контроль над монополистическими рынками, разработка общенациональных стандартов, обеспечение экологической безопасности и сохранение природных ресурсов, защита национальных интересов страны.

Наряду с отдельными методами в системе мер государственного регулирования экономики можно выделить следующие формы регулирования:

- планирование, программирование и прогнозирование;
- финансово-кредитное регулирование;
- антимонопольное регулирование.

В соответствии с Законом Республики Беларусь "О государственном

прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь" программные и прогнозныe документы представляют собой четырехзвенную систему, в которую входят:

- национальная стратегия устойчивого развития Республики Беларусь на 15 лет;
- основные направления социально-экономического развития на 10 лет;
- программа социально-экономического развития на 5 лет;
- годовой прогноз социально-экономического развития.

Через систему прогнозов и программ обеспечивается целенаправленное воздействие государства на социально-экономическое развитие республики, взвешенные и продуманные шаги в направлении эффективного расширения сферы применения рыночных механизмов.

В "Программе социально-экономического развития страны на 2001 - 2005 гг." определены цели, задачи и приоритеты социально-экономического развития страны на первое пятилетие нового века и обоснованы механизмы их реализации.

Вместе с тем сегодня требуется уточнение и корректировка программных и прогнозных документов, их сущности, порядок разработки, увязка с имеющимися ресурсами, сбалансированность принимаемых решений.

Особое место в системе государственного регулирования отводится финансово-кредитной системе, которая активно воздействует на социально-экономические процессы и обеспечивает движение экономики в заданном прогнозом или программой направлении. Система воздействует через налоги, рациональное сочетание безвозмездного финансирования с кредитованием различных процессов и явлений, дифференцированные проценты за кредит, цены, всевозможные финансовые и налоговые льготы. В финансово-кредитной системе выделяют: бюджетно-налоговое, кредитно-денежное регулирование и цены.

Налоговая система играет особую, можно сказать, двойственную роль в системе государственного регулирования. Ее основная роль - обеспечить достаточное поступление в бюджет. В то же время налоги должны взиматься так, чтобы они не мешали, а, напротив, способствовали росту и развитию экономики в заданном направлении. Разрешить коллизию этих двух главных целей весьма непросто. Тем не менее в мировой практике налогообложения уже найдены конкретные механизмы, соблюдение которых обеспечивает достаточную доходность налоговой системы и одновременно ее направленность на стимулирование темпов роста производства, инвестиций и экспорта.

В текущей пятилетке в Республике Беларусь предусматривается максимально упростить налоговую систему, сведя общее количество республиканских налогов к семи-восьми основным, построенным таким образом, чтобы не допустить их искажающего воздействия на экономику и обеспечить достаточное поступление в бюджет.

Такой результат должен быть достигнут за счет поэтапной отмены различных мелких сборов и отчислений, взимаемых непосредственно с выручки от реализации товаров и услуг, а также существенной модернизации самих механизмов взимания ряда основных налогов и сборов.

Второе важное направление намеченных преобразований - выравнивание

условий налогообложения для всех категорий плательщиков и расширение налоговой базы. Решить эту проблему можно только на основе существенного сокращения предоставляемых в настоящее время льгот по налогам и таможенным платежам.

Предполагается также пересмотр перечня и порядка установления местных налоговых сборов, что позволит укрепить и обеспечить эффективное взаимодействие бюджетов различных уровней.

В денежно-кредитной политике заметно преобладают сегодня рыночные механизмы. После того, как осенью 2000 г. в республике удалось, наконец, уйти от множественности валютных курсов белорусского рубля, а затем провести ряд шагов по либерализации внутреннего валютного рынка, действие административных рычагов в сфере кредитной и валютной политики резко уменьшилось. На рыночных началах действуют валютно-фондовая биржа, межбанковский рынок.

Неизменным регулятором общественного производства являются цены. Они влияют на структуру национальной экономики, ее важнейшие пропорции, регулируют деятельность хозяйствующих субъектов. В руках государства цены служат инструментом регулирования различных экономических и социальных процессов. Через цены ограничивается монополистическая деятельность, регулируется и контролируется выпуск социально значимых товаров и услуг. Сегодняшняя ценовая политика Республики Беларусь ориентирована на общепринятую в мировой практике стратегию ценообразования. Она должна содействовать ускорению структурной перестройки экономики, внедрению рыночных механизмов, ликвидации элементов бесхозяйственности, устранению с рынка неконкурентоспособных товаропроизводителей.

Частью системы государственного регулирования в условиях рыночных отношений является антимонопольное регулирование. Основные направления антимонопольного регулирования в республике: противодействие монополистической деятельности; формирование и развитие конкурентных отношений; защита прав потребителей.

В системе государственного регулирования применяются и другие меры вмешательства государства.

Современная жизнь - это время динамичных перемен, быстрого, а иногда и противоречивого развития процессов и явлений. В этих условиях в системе государственного регулирования экономики осуществляется поиск новых подходов и мер к решению проблем социально-экономического развития Республики Беларусь.

УДК 330.837

С.І. АРХІСРЕЄВ

РОЛЬ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В РЕАЛІЗАЦІЇ ТРАНСАКЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

Проаналізовано сутність трансакційної політики, повноваження та роль місцевих органів влади в її реалізації.

Використання спеціального терміна "трансакційна політика" викликано традиційним специфічним значенням категорії торговельної політики як зовнішньоторговельної політики. З цього виходить, що якоїсь особливої внутрішньоторговельної політики нібито не існує. Насправді для країн з розвинутою ринковою економікою правильно буде сказати, що така політика природно обумовлена, тому що безпосередньо визначається законами ринку. Але це не означає, що такої політики не існує. Більше того, чим складніші вчиняються трансакції, тим більшою мірою вони вимагають регулювання. Це викликає необхідність проведення особливої, трансакційної політики, що є, насамперед, внутрішньою політикою.

Роботи, що вивчають трансакційну політику, зрідка з'являються за кордоном і присвячені виключно грошовій політиці [4]. Якщо ототожнювати трансакційну політику із грошовою, то проблеми розмежування функцій центральних і місцевих органів влади взагалі не існує, тому що остання завжди належить центру.

Лише найбільш розроблені теми в галузі економічної політики починають вивчати цю проблематику. Так, П. Вельфенс у своїх "Основах економічної політики" розглядає політику відносно економічного порядку як невід'ємну частину економічної політики й у зв'язку з цим звертається до аналізу трансакційних процесів [2]. У цілому ж державна трансакційна політика залишається недостатньо дослідженою.

Метою цієї статті є визначення фактичного стану законодавчого забезпечення трансакційної політики з метою аналізу повноважень та ролі місцевих і центральних органів влади у її реалізації.

Ринкова економіка ґрунтується на вільному здійсненні угод купівлі-продажу, тобто трансакцій усіма суб'єктами ринку. Але було б дивно, якби ця сфера, що є серцевиною ринкової економіки, залишилася без підвищеної уваги держави. Ринкова трансформація принципово змінює роль держави в економіці, що, зокрема, виявляється в трансакційній сфері, яка переходить переважно з рук держави в приватні руки. Однак це не означає повний вихід з цієї сфери держави, яка вільно чи мимоволі продовжує регулювати трансакції. Для досягнення кращого результату при регулюванні трансакційною сферою держава повинна діяти не шляхом вживання спонтанних заходів, а свідомо проводити спеціально розроблену трансакційну політику.

У трансформаційній економіці необхідність проведення трансакційної політики навіть більш очевидна, ніж у розвиненій ринковій економіці. За умов командної економіки проведення абсолютної більшості трансакцій було монополізовано державою, а відносно приватних трансакцій діяла заборонна трансакційна політика, яка в колишньому СРСР була жорсткою, як ніде у світі. Саме ця політика виявилася вихідним пунктом становлення в Україні ринкової економіки, основою якої є вільне здійснення трансакцій. Ключовим моментом трансакційної політики перехідного періоду є лібералізація. Проведення більш відкритої трансакційної політики, що була обмежена спочатку лише контролем над цінами (ціновою політикою), призвело до росту негативних явищ у сфері товарного обігу. У результаті стала зрозумілою необхідність вжити заходів для регулювання трансакцій, тобто проведення трансакційної політики.

Фактично, за винятком регулювання переліку товарів, з якими дозволені трансакції (предметом найбільших політичних розбіжностей у цьому плані є земля), трансакційна політика зводиться до політики регулювання трансакційних витрат, тобто до мір, спрямованих на скорочення витрат обігу товарів. Природно, що ступінь регулювання різних видів трансакцій зовсім неоднаковий. Відносно споживчих товарів більш важливу роль відіграють дії спілок захисту прав споживачів. Щодо складних фінансових трансакцій більш значуща роль належить таким державним регулятивним органам, як Національний банк, Державна комісія з регулювання ринку цінних паперів, Державна комісія з регулювання ринку фінансових послуг.

Ці органи складають основу державного трансакційного сектора, зміна ролі якого в умовах ринкової трансформації ні в якому разі не означає його повного зникнення. Звичайно, при соціалізмі практично вся торгівля була монополізована в руках держави, і переважна частина трансакційного сектора була державною. В умовах ринкової трансформації усе більшого обсягу набуває приватний трансакційний сектор, але за державним трансакційним сектором залишаються деякі специфічні функції. До них треба віднести встановлення правил здійснення угод, дії правоохоронної системи щодо припинення злочинів, що вчиняються під час проведення трансакцій, а також дії судової системи з визначення міри покарання винних. Важливу роль відіграють спеціалізовані суспільні органи, діяльність яких подібно до перерахованих вище комісій спрямована на регулювання трансакційних витрат. Зростання трансакційних витрат, звичайно, означає виникнення додаткових витрат практично у всіх учасників трансакцій, у тому числі окремих споживачів, змушених нести додаткові витрати, щоб запобігти втрат чи повернути втрачене.

У цих умовах підсилюються вимоги до держави прийняти на себе більше контрольованих функцій, особливо на фоні поширення фінансових шахрайств, що закінчуються втратами великих сум у значній кількості вкладників (інвесторів). Після короткочасного практично повного згорання трансакційних функцій держави та фактичної відсутності трансакційної політики значення державного трансакційного сектора знову зростає, але вже із зовсім іншими функціями та в іншому обсязі, ніж це було у командній економіці.

У цілому за умов ринкової трансформації державний трансакційний сектор втрачає монополію на здійснення трансакцій та істотно скорочується. Однак він не втрачає своєї ролі взагалі, вона видозмінюється відповідно до загальних принципів ринкової економіки. Державний трансакційний сектор повинен забезпечити реалізацію головної своєї функції - служити надійним інструментом проведення дійової трансакційної політики, у той час як функції безпосереднього здійснення трансакцій переходять до приватного трансакційного сектора.

Отже, з метою впливу на ринкову економіку держава розробляє трансакційну політику, тобто економічну політику держави відносно проведення на ринку трансакцій - актів купівлі-продажу, яка реалізується за допомогою державного трансакційного сектора. Трансакційна політика може мати безліч проявів, що стосуються правил здійснення угод, відшкодування збитків від придбання неякісних товарів, проведення специфічних фінансових, страхових та інших операцій. Найбільш значущі з них зафіксовані в Господарському кодексі України, що набув чинності 1 січня 2004 р. і регламентує, зокрема, правила проведення трансакцій.

Значною мірою саме трансакційній політиці в Господарському кодексі України присвячено р. IV "Господарські зобов'язання" [3]. Найбільшого значення для цього виду економічної політики має гл. 20 "Господарські договори". (Особливості правового регулювання в окремих галузях господарювання розглянуто в р. VI Господарського кодексу України). Названі розділи переважно спрямовані на регулювання економічного порядку і тому можуть бути віднесені до пасивних складових трансакційної політики, що, однак, не повинно привести до їхньої недооцінки. Приклад ефективного використання такого роду заходів дають бартерні відносини, що після розквіту в початковий період переходу до ринкової економіки надалі значно скоротили сферу свого впливу завдяки проведенню цільової державної трансакційної політики.

До активної складової трансакційної політики відноситься державна політика цін, спрямована на регулювання державою відносин обміну між суб'єктами ринку з метою забезпечення еквівалентності в процесі реалізації національного продукту, дотримання необхідної паритетності цін між галузями і видами господарської діяльності, а також забезпечення стабільності оптових і роздрібних цін. Її основи визначаються гл. 21 "Ціни і ціноутворення в сфері господарювання" Господарського кодексу України, законом про ціни і ціноутворення й іншими актами.

Однак ці елементи державної трансакційної політики, що спрямовані на регулювання цін, так би мовити, з боку товарів виникають лише на досить високих стадіях розвитку ринкової економіки. У той же час існує елемент трансакційної політики, що мав найважливіше значення задовго до виникнення капіталізму. Він пов'язаний з тим, що поряд з товарами в розвиненій економіці обов'язковим учасником угод обміну є гроші. Держави здавна проводять активну економічну політику відносно засобів звертання - грошей з метою запобігання інфляції. Порівняно з грошовою політикою державне регулювання цін має більш коротку, але все ж таки давню історію.

Таким чином, трансакційна політика характеризується складною внутрішньою структурою, що включає пасивні й активні елементи. Основні функції як активної, так і пасивної державної трансакційної політики зосереджені в руках центральних органів влади. Але органи місцевого врядування згідно з чинним законодавством наділені важливими повноваженнями для проведення регіональної та місцевої трансакційної політики. Зокрема, Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" [1] передбачає окрім упровадження в економічне життя єдиної державної трансакційної політики також і виконання ними специфічних функцій. Щодо реалізації органами місцевого самоврядування повноважень, делегованих органами центральної влади, то чи не найважливішим з них є здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням цін та тарифів.

Власні повноваження місцевих рад у регулюванні цін, за якими відбуваються трансакції, також достатньо великі - вони мають право у межах чинного законодавства запроваджувати тарифи щодо сплати послуг, що надаються підприємствами комунальної власності, а також право погоджувати такі питання із підприємствами, які належать до інших форм власності. Останнє може реалізовуватися в дуже важливих для населення формах. Як приклад, втручання місцевих органів у формуванні цін на хліб. Відомо, що не всі обласні адміністрації спромоглися останнім часом ефективно вирішувати це питання.

Великі власні повноваження виконавчих органів місцевих рад з трансакційної політики передбачає також ст. 30 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", згідно з якою вони виконують власні повноваження з організації місцевих ринків, ярмарків, сприяння розвитку всіх форм торгівлі, а також залучають на договірних засадах підприємства, що не належать до комунальної власності, до участі в обслуговуванні населення, а також делегують повноваження з контролю за належною організацією обслуговування населення, слідкують за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів. Інші статті також передбачають важливі трансакційні функції місцевих органів влади: викуп і надання землі для містобудівних потреб, контроль за дотриманням законодавства, за забезпеченням надійності та безпечності споруд, за охороною праці, забезпеченням соціального захисту працівників, участь у веденні колективних переговорів та укладанні територіальних тарифних угод, вирішенні колективних трудових спорів тощо.

Таким чином, місцеві органи влади вже фактично мають широкі повноваження для реалізації трансакційної політики на місцях, але необхідні подальші дослідження характеру розмежування їхніх функцій з функціями центральних органів з метою підвищення ефективності останньої.

Література:

1. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" // Офіц. вісн. України, 1997. - № 25.
2. Вельфенс П. Основы экономической политики. - СПб: ДБ, 2002.
3. Господарський кодекс України // Голос України від 14 березня 2003 р. - № 49.
4. Waller C., Curtis E. Currency restrictions, government transaction policies and currency exchange // *Economic Theory* - 2003. - Vol. 21, P. 19 - 42.

УДК 342.95

Ю.В. БІЛОУСОВ

ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР В УКРАЇНІ

Розглянуто актуальні питання законодавчої регламентації основ правового регулювання адміністративних процедур, а також порядок реалізації адміністративної юрисдикції державними органами та посадовими особами, вирішення адміністративних спорів, скарг і звернень фізичних та юридичних осіб.

Розбудова правової держави передбачає не лише закріплення та гарантування прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина. Важливою складовою прояву гуманістичної спрямованості соціальної та правової політики в Україні є положення ч. 2 ст. 3 Конституції України, відповідно до якої зміст і спрямованість діяльності держави, її органів і посадових осіб визначаються реалізацією прав, свобод людини та громадянина.

Це визначає постановку важливої наукової проблеми щодо визначення теоретичних аспектів реалізації та захисту прав людини і громадянина у відносинах з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами владних повноважень. Науковим завданням, у свою чергу, виступає розробка оптимальних форм і методів управління та порядку захисту прав фізичних та юридичних осіб. Це приносить не лише виключно теоретичне, але й практичне значення, оскільки воно полягає в окресленні на основі аналізу стану та тенденції розвитку законодавства напрямків його удосконалення, поданні конкретних пропозицій щодо нормотворчої та правоутворювальної діяльності.

Метою дослідження виступає доведення необхідності законодавчого визначення, тобто на рівні закону - регламентація загальних засад (основ) діяльності органів влади та управління, а також визначення концепції такого нормативно-правового акту.

В юридичній науці діяльність органів державної влади в управлінській та юрисдикційній сферах охоплюється поняттям адміністративного процесу. Однак крім цього поняття використовуються й такі суміжні, подібні, інколи синонімічні, як "адміністративна юрисдикція", "адміністративна процедура", "адміністративна справа", "адміністративна юстиція" та ін. Науковим дослідженням цих питань, а також визначенням критеріїв і правил розмежування змісту цих понять у різні часи вивчало чимало вчених - представників науки адміністративного права. Серед них такі українські вчені, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, І.П. Голосніченко, М.М. Тищенко, І.Б. Коліушко, В.І. Німченко, В.Г. Перепелюк, В.С. Стефанюк, Г.Й. Ткач, В.І. Шишкін, Н.В. Янюк та ін. Цим проблемам присвячено роботи і зарубіжних науковців, зокрема, з Німеччини, Франції, Польщі, Росії та ін.

Оскільки вказаний предмет досліджень перебуває на стику адміністративного

та цивільного процесуального права, цю проблематику вивчали і представники наук процесуального права, зокрема цивільного процесуального. Серед таких в Україні можна назвати дослідження Й.Г. Богдана, В.В. Комарова, В.А. Кройтора, Є.Г. Пушкаря, В.В. Тертишнікова, О.І. Угриновської, Б.М. Юркова та ін.

Дослідження мають, зумовлену не в останню чергу знаходженням на стику двох галузевих наук, певну ваду, яка полягає у відсутності наукової одностайності, системності (комплексності), неврахуванні всіх досліджень матеріально-правової та процесуальних наук для визначення універсальних способів захисту прав громадян та організацій у відносинах з органами влади та посадовими особами, а також формування прозорого механізму управлінських процесів. Адже навіть найостанніші публікації не мають однозначного викладення проблем адміністративного процесу та процедур [2].

Взагалі з приводу визначення змісту поняття "процес" є надзвичайно різюча відмінність поглядів у теорії права, а особливо в галузевих науках. В юридичній науці спроби певним чином уніфікувати погляди з визначення цього поняття, його змісту і класифікації проводяться і до сьогодні [3]. Так, наприклад, прихильники концепції судового права визначають поняття процесу виключно як ознаку юрисдикційної діяльності суду (діяльності з відправлення правосуддя) [4]. З приводу існування адміністративного процесуального права як самостійної галузі права доречно відзначити думку В.Б. Авер'янова, який визначив, що це можливо лише щодо судочинства в адміністративних справах, віднісши її до так званого "судово-процесуального права" [4].

Здебільшого переважає у теорії адміністративного права концепція широкого розуміння поняття процесуального права і, відповідно, адміністративного процесу. Його суть полягає в тому, що функції процесуального права не обмежуються лише регламентацією примусу та вирішенням спорів й інших правових питань, а також включає діяльність із застосування матеріально-правових норм будь-якої галузі права. Цю концепцію підтримують такі визначені науковці, як С.С. Студенікін, А.Є. Луньов, Ю.М. Козлов, Д.М. Бахрах, П.Е. Недбайло, Л.С. Явіч, переважна більшість вже згадуваних представників науки адміністративного права в Україні.

Більш доречним виглядає визначення адміністративної процесуальної форми як судової, а інші визначають через категорію процедур. За цих умов відпадає доцільність поділу на судовий адміністративний та несудовий (управлінський та юрисдикційний).

Питання, пов'язані із визначенням процедурної діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, врегульовані, на наш погляд, не на достатньому рівні. Це стосується не лише якісної характеристики цього показника, але й номінального, тобто нормативного закріплення правових приписів.

Процедурні норми закріплені у величезній кількості нормативно-правових актів різноманітного спрямування, галузевої й інституційної належності та юридичної сили.

Можливо, базовим у даній сфері слід визначити Закон України "Про звернення громадян", який визначає підстави та порядок діяльності владних органів з приводу

задоволення потреб споживачів управлінських послуг - фізичних осіб. Однак слід визначити, що він носить половинчастий характер, оскільки не поширюється на всіх учасників правовідносин. Низка важливих аспектів адміністративних процедур визначається Законом України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності".

Достатньо напрацьованою є база процедурних норм у сфері антимонопольного та конкурентного законодавства (Закони України "Про Антимонопольний комітет України", "Про захист від недобросовісної конкуренції", "Про захист економічної конкуренції", Правила розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції в редакції розпорядження Антимонопольного комітету від 29 червня 1998 р. № 169-р). Особливої уваги заслуговує правове регулювання апеляційних процедур у діяльності органів місцевого самоврядування (Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні"), а також щодо податкового оскарження, діяльність апеляційних структур Патентного відомства України, Вищої атестаційної комісії, атестаційно-кваліфікаційних органів адвокатури, суду, прокуратури та інших подібних структур, виконавчого впровадження та ін. Важливе значення приділяється адміністративному захисту цивільних прав та інтересів у новому Цивільному кодексі України (ст. 17).

Така розрізненість у нормативному регулюванні діяльності органів державної влади хоча і має своє обґрунтування специфікою виконуваних завдань та функцій того чи іншого органу або особи, однак не сприяє одноманітному регулюванню діяльності апарату держави, особливо, що стосується процедур захисту прав і законних інтересів громадян та організацій. Підсилює цю тезу положення Закону України "Про інформацію", відповідно до якого законодавчі та інші нормативні акти, що стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян, не доведено до публічного відома, не мають юридичної сили (ст. 21).

На теренах СНД вперше прийнято закон про адміністративні процедури в Казахстані, який містить положення і регуляторної політики.

В Україні існує розроблений проект Адміністративно-процедурного кодексу України. Він був зареєстрований 29 грудня 2001 р. як законопроект у Верховній Раді України, однак не знайшов належної підтримки з боку парламентаріїв. У 2003 р. з'явився оновлений варіант проекту, який, до речі, 19 червня 2003 р. за спільною ініціативою Інституту конкурентного суспільства, Міністерства юстиції України та Центру політико-правових реформ був обговорений в Одесі.

На наш погляд, основними проблемами, з приводу яких слід визначитися, є регулювання та, відповідно, виходячи із результатів вирішення першої, окреслення концепції закону.

Так, закон, прийнятий на основі законопроекту, повинен регулювати лише основні засади впровадження адміністративних процедур, оскільки не може враховувати усієї специфіки та багатоманітності у діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх службових і посадових осіб.

Він не повинен поширюватися: на виконавче впровадження, притягнення особи до адміністративної відповідальності, участь органів державної влади, місцевого самоврядування, АР Крим у цивільних правовідносинах, порядок розгляду та

вирішення справ, пов'язаних із порушенням законодавства про захист економічної конкуренції й антимонопольного законодавства, діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, врегульовані актами цивільного процесуального, кримінально-процесуального, адміністративного процесуального законодавства, законодавства про судоустрій. Хоча може застосовуватися до діяльності вказаних органів у частині, яка не пов'язана із виконанням основних завдань (розслідуванням злочинів, розглядом і вирішення конкретних справ, вчиненням інших подібних дій).

Доцільним є закріплення положення про субсидіарне застосування положень закону до порядку розгляду та вирішення справ, пов'язаних із державною службою, службою в правоохоронних органах, проходженням військової служби. Субсидіарне застосування може мати місце і в діяльності представницьких і колегіальних органів державної влади, місцевого самоврядування, АР Крим, якщо та чи інша діяльність не врегульована актами внутрішньої діяльності (наприклад, регламентом).

Закон повинен визначати порядок застосування актів, що суперечать законодавству та Конституції України, і не вимагають звернення до Конституційного Суду України чи суду загальної юрисдикції для визнання їх неконституційними (незаконними, недійсними).

Зважаючи на процедурну ознаку, необхідною є регламентація стадійного проходження справи та вирішення інших питань в органах державної влади, місцевого самоврядування, що повинні включати правові норми щодо порушення справи, підготовки її до розгляду, вирішення питання про компетенцію, наслідки порушення цих вимог, витрат, пов'язаних із розглядом справи, можливості оскарження чи перегляду такого рішення, в тому числі в адміністративному порядку, порядок вступу рішення в законну силу та його виконання.

Загальна концепція майбутнього закону визначена загальними засадами процедуральної діяльності (отримання документів, передача, реєстрації, контроль, відповідальність), статусом учасників процедури, окремих упроваджень (за заявами, скаргами, внутрішнє проходження, управлінська діяльність, юрисдикційні процедури, виконання рішення та контроль), а також особливі процедури (компетенційні спори, адміністративний договір, особистий прийом, особливості у справах із обмеженим доступом, негайне провадження, порядок отримання судових санкцій для діяльності органів влади та управління, загальні засади дозвільної, ліцензійної та контролюючої діяльності владних органів та осіб).

У зв'язку із прийняттям відповідного закону втрачається необхідність існування Закону України "Про звернення громадян", що повинно зумовити його скасування, обов'язковим є приведення актів органів податкової служби та інших актів до вимог цього закону.

Отже, для забезпечення доступності захисту слід визначитися на законодавчому рівні із загальними засадами адміністративних процедур, розмежувати їх від інших уже до детально регламентованих спеціальних процедур і процесів у чинному законодавстві. Такі основоположні засади повинні відігравати роль загальної

норми та субсидіарно застосовуватися в тому випадку, якщо іншим законом визначено дещо інший спеціальний порядок розгляду та вирішення справи в адміністративному порядку (органами державної влади, АР Крим, органів місцевого самоврядування).

А оскільки, зважаючи на загальнозабороняльний принцип правового регулювання діяльності апарату держави, закріплений у ст. 19 Конституції України, регламентація діяльності органів державної влади, АР Крим, місцевого самоврядування зі сприяння реалізації та захисту суб'єктивних прав громадян повинна визначатися законом, адміністративні процедури і безпосередня діяльність бути простою, зрозумілою та прозорою.

Література:

1. *Авер'янов В.Б.* Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії // *Право України*. - 2003. - № 5. - С. 118.
2. *Бандурка О.М., Тищенко М.М.* Адміністративний процес: Підручн. - К.: Літера ЛТД, 2002; *Перепелюк В.Г.* Адміністративний процес. Загальна частина: Навч. посіб. 2-ге вид. - К.: Центр навч. літ-ри, 2004; *Стефаніш В.С.* Судовий адміністративний процес: [Моногр.] - Х.: Консум, 2003; *Педько Ю.С.* Становлення адміністративної юстиції в Україні: [Моногр.] - К.: Ін-тут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003.
3. *Лукьянова Е.Г.* Теория процессуального права. - М., 2002.
4. *Проблемы судебного права.* / Н.Н. Полянский, М.С. Строгович, В.М. Савицкий, А.А. Мельников. - М.: Наука, 1983. - 223 с.

УДК 35.08

В.С. ВЕРЛОКА, О.В. СИВОЛОВСЬКА

НАПРЯМКИ СТВОРЕННЯ СТРАТЕГІЧНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОМИСЛОВИХ ПІДПРИЄМСТВ

Запропоновано модель державного регулювання інноваційних процесів.

Роль держави в регулюванні інноваційних процесів в умовах ринкової економіки є досить актуальною і досліджується в роботах вітчизняних і зарубіжних економістів [2; 3 - 7].

Аналізуючи досвід управління інноваційними процесами в розвинутих країнах за допомогою фінансово-економічних важелів, слід відзначити, що всі методи

державного регулювання ставлять за мету створення сприятливих умов для науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт, стимулюють ті їхні стадії, де недостатньо лише ринкових стимулів, надають свободу дій там, де втручання держави зайве. У цьому і полягає регулятивна роль держави в інноваційній політиці країн ринкової економіки.

В Україні процес інновації визначався вольовими рішеннями вищих органів державного управління через бюджетне планування та фінансування. Тобто інноваційного механізму в нашій країні не створено. З переходом до ринкової економіки основний вплив на інноваційний процес може здійснювати сам ринок, але необхідну регулятивну роль повинна виконувати держава.

У законі України "Про інноваційну діяльність" [1] зазначені основні напрямки державної інноваційної політики:

- орієнтація на інноваційний шлях розвитку економіки України;
- формування нормативно-правової бази;
- створення умов для збереження, розвитку і використання вітчизняного науково-технічного та інноваційного потенціалу;
- забезпечення взаємодії науки, освіти, виробництва, фінансово-кредитної сфери;
- ефективне використання ринкових механізмів для сприяння інноваційній діяльності, підтримка підприємництва у науково-виробничій сфері;
- здійснення заходів на підтримку міжнародної науково-технологічної кооперації, трансферу технології, захисту та просуванню вітчизняної продукції на зовнішні ринки;
- фінансова підтримка, здійснення сприятливої кредитної, податкової і митної політики;
- сприяння розвитку інноваційної інфраструктури;
- інформаційне забезпечення суб'єктів інноваційної діяльності;
- підготовка кадрів.

У роботі "Науково-технічний прогрес і інвестиційна політика: зарубіжний досвід" [3] серед основних функцій держави, що забезпечують розвиток інноваційних процесів, автори виділяють:

- пряме фінансування;
- надання індивідуальним винахідникам і малим інноваційним підприємствам безвідсоткових банківських позик;
- створення венчурних інноваційних фондів, які отримують значні податкові пільги;
- зниження державного патентного мита для індивідуальних винахідників;
- відстрочку сплати патентного мита по ресурсозберігаючим винаходам;
- реалізацію права на прискорену амортизацію обладнання;
- створення мережі технополісів, технопарків.

На думку Р.Л. Фатхутдінова [6], головними напрямками державної інноваційної політики є:

- сприяння підвищенню інноваційної активності, що забезпечує зростання конкурентоспроможності вітчизняної продукції на базі використання науково-технічних досягнень та оновлення виробництва;

- орієнтація на всебічну підтримку базисних і поліпшувальних інновацій, які є основою сучасного технологічного устрою;

- поєднання державного регулювання інноваційної діяльності з ефективним функціонуванням конкурентного ринкового інноваційного механізму, захистом інтелектуальної власності;

- сприяння розвитку інноваційної діяльності в регіонах міжрегіонального та міжнародного трансферу технологій, міжнародній технологічній співпраці; захисту інтересів національного інноваційного підприємництва.

Але деякі вчені, визнаючи теоретичну і практичну цінність систем державного регулювання інноваційних процесів, апробованих у країнах з ринковою економікою, підкреслюють, що різноманітні методи і системи державного регулювання не дають бажаного ефекту. Причина криється в тому, що пошуки рішення ведуться в межах критерію максимізації прибутку, який є природним критерієм самоорганізації ринкової економіки. Тобто для вирішення завдання забезпечення радикальної структурної перебудови та стабільного економічного розвитку необхідно створення принципово нової моделі державного регулювання економіки [2; 4 - 7].

Вихід України зі стану стагнації та забезпечення стійкого соціально-економічного розвитку можливе за рахунок включення науки і освіти як основної рухомої сили в національний економічний комплекс. Подолання стагнаційного тренду повинно здійснюватися шляхом реалізації форвардних стратегій, а не так званої "доганяючої моделі", яка є дуже небезпечною та веде до ще більшого відставання.

Тобто необхідна реалізація моделі соціально-економічного прориву, яка забезпечить у межах державного та міжнародного розподілу праці стійкий і швидкий розвиток та буде спиратися на наявний науковий, освітній, економічний та гуманітарний потенціал. На нашу думку, політика державного регулювання інноваційних процесів повинна здійснюватися на двох рівнях - центральному (соціальні, правові, інвестиційні механізми на загальнодержавному рівні) та регіональному (інноваційна інфраструктура, кадрове забезпечення, організаційна та правова підтримка підприємницьких структур). Таким чином, на розвиток регіонів України, які мають великий інноваційний потенціал у вигляді наукових, технічних, освітніх та економічних ресурсів, потрібно звернути особливу увагу.

Обмеженість ресурсів для інноваційного розвитку обумовлює необхідність їхньої концентрації в містах і секторах діяльності, які здатні виступити у ролі "локомотивів" соціально-економічного прориву. В Україні одним з таких міст-локомотивів, враховуючи науковий, освітній, економічний та гуманітарний потенціал, може стати місто Харків.

На сьогоднішній день Харків знаходиться у складному становищі. По-перше, це центр науки та сучасних галузей виробництва, які в перехідний період є вразливими. По-друге, Харків - це один з багатьох провінціальних міст у країні, а більшість соціально-економічних процесів сконцентровано в столиці. У зв'язку з цим стратегія "економічного підйому Харкова разом з розвитком економіки країни" нереальна, тому що буде не "разом", а "після", що несе загрозу занепаду науково-технічного та виробничого потенціалу. Цим визначається актуальність розробки самостійної випереджальної стратегії розвитку, заснованої на потенційно міцних щаблях економічної системи міста.

Інноваційна модель розвитку Харкова, на нашу думку, повинна розвиватися за двома основними напрямками.

1. Формування організаційно-економічної та правової інфраструктури міста, які включають:

- створення на базі науково-дослідних організацій та вузів мережі технополісів, технопарків, інноваційних бізнес-інкубаторів і бірж, консультаційних центрів та інжинірингу;

- організація Харківського інноваційного порту - експертно-організаційної, фінансово-економічної та інформаційної системи, яка забезпечує формування та розвиток в місті мережі ефективних експортно-орієнтованих виробництв нематеріальної інтелектуальної продукції з участю провідних вітчизняних та іноземних компаній;

- формування організаційного та економіко-правового механізму інвестиційного забезпечення інноваційної діяльності у межах економічного та соціального розвитку міста;

- підготовка та залучення у галузь нематеріальних продуктів спеціалістів необхідної кваліфікації.

2. Проектування та створення в місті системи моніторингу й ефективної підтримки перспективних індустріальних виробництв високотехнологічної продукції. Ця система повинна включати організаційну, експертно-консультаційну та ресурсну підтримку виробництв.

Вивчення наукових джерел і політичних поглядів на проблему державного регулювання інноваційних процесів у сучасних умовах дозволили запропонувати власну модель державного регулювання інноваційних процесів, яка містить регіональний аспект (рис.). Таким чином, можна зробити висновок, що для формування моделі інноваційного стратегічного розвитку країни необхідно мати центральну систему державного регулювання, яка підтримує інноваційні процеси через загальнодержавні соціальні, економічні та правові важелі, а також регіональну систему, яка ініціює й організує інноваційні процеси через адміністративні можливості місцевих органів управління та економічний потенціал регіону.

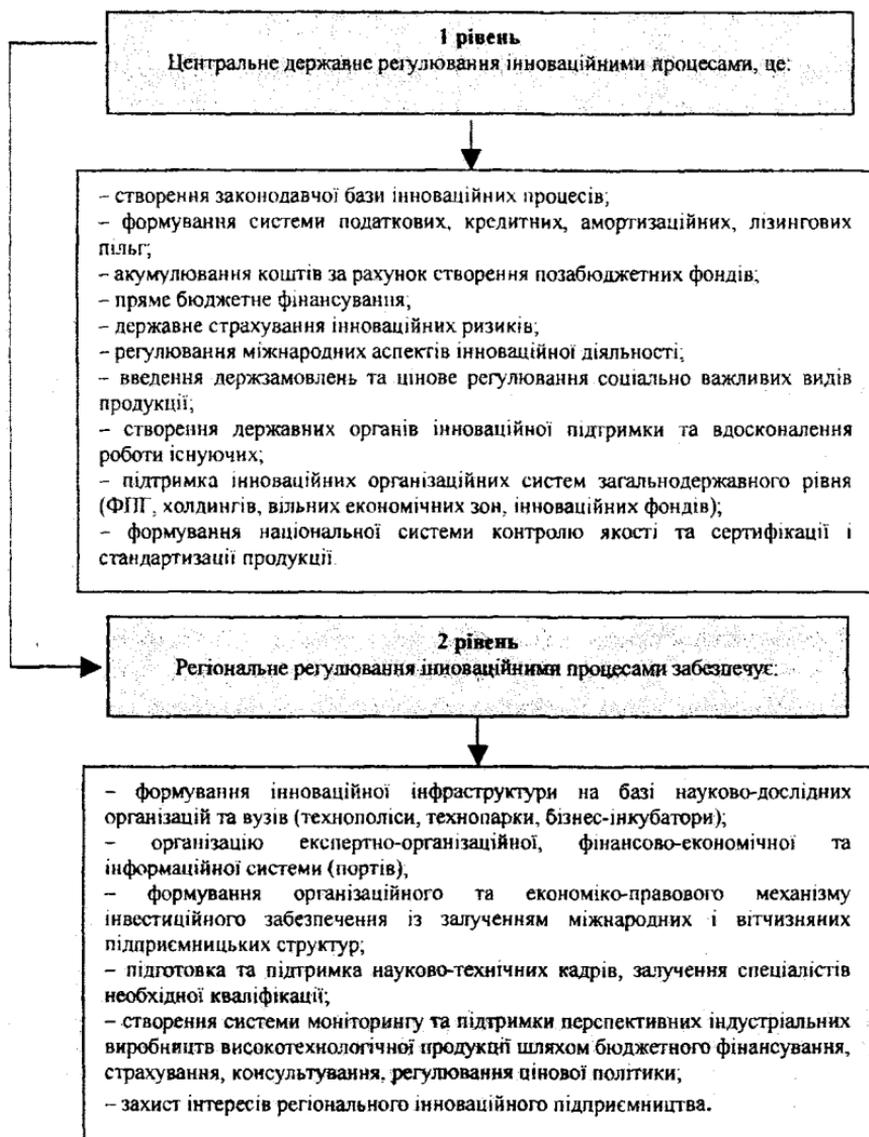


Рисунок. Модель державного регулювання інноваційними процесами

Література:

1. Закон України "Про інноваційну діяльність" від 4 липня 2002 № 40/4 // Урядовий кур'єр, 2002. - № 143.
2. Глазьев С.Ю. Теория долгосрочного технико-экономического развития. - М.: Владар, 1993. - 223 с.

3. Научно-технический прогресс и инвестиционная политика: Зарубежный опыт. - М.: ИНИОН, 1995. - 274 с.

4. Новые тенденции государственно-монополистического регулирования экономики капитализма / Под ред. А.Г. Михайловского и И.М. Осадчей. - М.: Наука, 1981. - 479 с.

5. *Посилкіна О.В.* Інноваційно-інвестиційний розвиток фармацевтичного виробництва: проблеми фінансового забезпечення: [Моногр.] / М-во охорони здоров'я України; Нац. фарм. акад. України. - Х.: Вид-во НФАУ: Золоті сторінки, 2002. - 528 с.

6. *Фатхутдинов Р.А.* Инновационный менеджмент: Учебн. для вузов. М.: ЗАО "Бизнес-школа", "Интел-Синтез", 1998. - 600 с.

7. *Черваньов Д.М., Нейкова Л.І.* Менеджмент інноваційно-інвестиційного розвитку підприємств України. - К.: Т-во "Знання", ККО, 1999. - 514 с.

УДК 35.075.5; 351. 862.4

В.Г. ВОРОНКОВА

УПРАВЛІННЯ ЯК ЄДИНИЙ СОЦІАЛЬНИЙ ОРГАНІЗМ

Проаналізовано управління закритої і відкритої системи, розроблено методологію, що пов'язана з системним аналізом і синтезом.

Управління виходить із потреб самого суспільства, в основі якого знаходиться енергійна та неупорядкована (стохастична кількість) субструктурних елементів, які не зведені в систему. Якщо управління відбувається в закритій системі, то постійно діє ентропія (хаос, неупорядкований рух елементів), і зупинити процеси антропії може лише процес взаємодії із зовнішнім середовищем. Головною властивістю закритої системи є наявність такої рівноваги, при якій макроскопічні параметри залишаються незмінними. Закриті системи зберігають таку структуру, яка вже встановилася, параметри входу і виходу залишаються незмінними і не здатними до саморозвитку та самоорганізації, оскільки пригнічують відхилення від свого стаціонарного стану. Закрита система виходить зі стану рівноваги, завжди приходять до стану ентропії. Відкриті системи - це системи, в яких має місце приріст ентропії, які називаються диссипативними, в яких енергія неупорядкованого хаотичного руху (відтік енергії) може урівноважити її зростання в самій системі і привести до виникнення стаціонарного стану. Для відкритої системи характерна циклічність як всезагальна форма організації матерії, яка виникає під впливом зовнішнього мікро- і макросередовища. В умовах нерівноваги система схильна до того, щоб із зовнішнього середовища до неї поступала негативна ентропія, якщо ж відтік перевищує її внутрішнє зростання, то виникають флуктуації (стохастичні коливання), а за певних умов в системі починають

відбуватися самоорганізаційні процеси, упорядкування всіх процесів в єдину управлінську систему [3, с. 5].

Предметом дослідження є комплекс теоретичних і практичних аспектів аналізу управління як єдиного соціального організму, закономірності функціонування управління, методологічні положення та методи аналізу управління як цілісного феномена, що діє у відкритій і закритій системах.

У ході реалізації поставленої мети слід вирішити такі питання:

- проаналізувати феномен управління як цілісного феномена;
- виявити умови формування управлінського організму в закритій і відкритій системах;
- обґрунтувати форми розвитку управлінського організму;
- розкрити сутність самоуправління в умовах біфуркацій і стохастичних коливань.

Кожна матеріальна система - живий організм, соціальна організація - прагне настроїтися на найбільш ошадливий режим функціонування за рахунок постійної зміни своєї структури чи функцій. Чим більшою інформацією володіє організація про внутрішнє та зовнішнє середовище, тим більша імовірність її стійкого функціонування. Закони організації - це стійкі кількісні та якісні співвідношення між системою, що керує, і тією, якою керують. Об'єктивні закони називаються законами організації, а суб'єктивні - "законами для організації".

Закони організації:

- інформованості - упорядкування;
- пропорційності і композиції;
- самозбереження;
- результату.

Кожна матеріальна система прагне зберегти у своїй структурі всі необхідні елементи (композицію), що знаходяться в заданому підпорядкуванні (пропорції); досягти найбільшого сумарного потенціалу під час проходження всіх етапів життєвого циклу. Розрізняють дві форми розвитку:

- 1) еволюційну, пов'язану з поступовими кількісними та якісними змінами (зміна свідомості поєднується зі змінами матерії);
- 2) революційну, що характеризується: стрибкоподібним неусвідомленим переходом від одного стану матерії до іншого та стрибкоподібною зміною свідомості без відповідної зміни балансу.

Прогресивний розвиток - це перехід від нижчого до вищого, від менш досконалого до більш досконалого.

Регресивний розвиток - це деградація, зниження рівня знань і відносин, перехід до форм і структур, що віджили своє [7, с. 777]. Організація - це: соціальна цілісність, направлена на мету, побудована як спеціально структурована і координована система, пов'язана з оточуючим середовищем. Саме управління у відкритій системі повинно для свого виживання взаємодіяти з оточуючим середовищем; використовувати ресурси оточуючого середовища, постійно змінюватися, адаптуючись до оточуючого середовища. Кожна матеріальна система прагне зберегти себе (вижити) і використовує для досягнення цього весь

свій потенціал (ресурс). Ресурси - це компоненти забезпечувальної діяльності, що включають виконавців, енергію, матеріали, устаткування тощо. Відповідно до кожної діяльності можна визначити функцію потреби в ресурсах.

Структура управління - це сукупність стійких зв'язків об'єктів і суб'єктів управління організації, реалізованих у конкретних організаційних формах, що забезпечують цілісність управління і його тотожність самому собі, тобто збереження основних властивостей при різних внутрішніх і зовнішніх змінах. Управління як єдиний соціальний організм - це цілеспрямована координація суспільного процесу відтворення, яке охоплює управління матеріальними об'єктами, процесами і людьми. Управління - це похідна від власності, в оптимальному варіанті забезпечує ефективне виробництво продуктів і послуг та їх раціональний розподіл як в цілому, так і в окремій організаційній структурі. Принципи управління проявляються у державному керівництві, управлінні економікою та виробництвом, технічними засобами, комерційними структурами тощо. У сучасних системах управління суспільством використовуються два основних способи регулювання [6, с. 75]:

- пропорційний, коли управляюча система реагує на розбіжності в міру їх виникнення, і тим сильніше реагує, чим більше ці розбіжності;

- релейний (дискретний), коли реакція управляючої підсистеми відбувається стрибкоподібно, на певному рівні розбіжностей між управляючою системою і народом, чи через певні інтервали часу [1, с. 10].

Регулювання слід відрізнити від самоуправління, при якому витoki управління знаходяться в середині системи. У цьому сенсі система управління суспільством - це система, що самоуправляється (управління містом, регіоном, певною територіальною громадою). Кожний регіон має регіональний канал зворотного зв'язку, через який населення регіону впливає на свою регіональну владу. Оптимальний варіант управління заключається в певному сполученні місцевого самоврядування з центральним і повинен проявлятися в контексті економічних розрахунків. У своїх діях управляюча підсистема повинна враховувати інтереси суспільства, оскільки воно реорганізує управляючу підсистему через зворотний напрямок. Завдяки закону самоорганізації суспільство не розпадається і не перетворюється на хаос. Якщо професіоналізм і компетентність службовців падає нижче допустимого рівня, то управлінська система розпадається на окремі підсистеми, не пов'язані кореляційними зв'язками [2, с. 17]. Здатність системи управління протистояти хаосу і турбулентності є умовою досягнення стійкості. Закон самоорганізації суспільства - це закон тенденції підкорення цих систем, але головне те, що повинен бути вироблений механізм самоналагодження в системі управління сучасним суспільством.

Таким чином, управління як єдиний соціальний організм слід трактувати як єдність підсистем управління, завдяки яким здійснюється управлінська взаємодія. Якщо зміни або флуктуації параметрів є надзвичайно великими, то система втрачає свою якісну визначеність. Життєздатна структура може бути створена лише на основі використання природного потенціалу самоорганізації з використанням її власних законів.

Система, яка безперервно змінюється, є єдністю внутрішніх і зовнішніх умов свого існування. Час існування системи залежить від того, який "вибір" вона може здійснити в точках біфуркацій.

Потрібно усвідомлення необхідності переходу від лінійного до нелінійного аналізу, нових уявлень про синергетику, біфуркацію і самоорганізацію (стані, коли попередні форми організації вже суперечать часу) і потрібен вибір одного з альтернативних варіантів подальшого розвитку; нова оцінка хаосу [5, с. 148-149].

XX століття можна охарактеризувати як еволюційну паузу, час накопичення сил, що, за І. Пригожиним, називається точкою біфуркації, тобто станом невизначеності, нестійкої рівноваги, що виникає в процесі розвитку. Процеси біфуркації поклали початок двом світам світової політики: поліцентричному та державоцентричному.

Сформувалися наступні рівні (поверхи) спільнот:

- локальний (муніципальний і корпоративно-суспільний);
- субнаціональний;
- національний;
- супранаціональний (організація за допомогою регіональних міждержавних систем);
- глобальний або світовий [5, с. 245-246].

Як відмічає А. Газарян, "Чим складніший організм і елементи, що входять до нього, чим багатоманітніші фактори, що на нього впливають, тим динамічніші та стохастичніші ці впливи, і тим самим складніший і розгалуженіший креодогенетичний ландшафт, що розгортається як поле поведінки системи. Чим коротші часові рамки креодів і частіші біфуркації, тим більшою мірою поведінка системи визначається послідовністю виборів у точках біфуркацій" [4, с. 22-23]. Мистецтво політики завжди заключається в тому, щоб передбачити "точки нестійкої рівноваги" в розвитку подій і здійснити необхідний вплив на субструктуру, подолати стохастичну активність елементів.

Теоретичне і практичне значення підвищення ефективності всієї управлінської системи виходить з того, що слід сформувати парадигму державного управління, в основі якої управління виступає як єдиний соціальний організм, в якому кореляційні взаємозв'язки між всіма субструктурними елементами діють чітко, визначено, ефективно. Із хаосу і неупорядкованого руху елементів підсистеми при раціональному і ефективному управлінні може виникнути самоорганізація, яка при вмій командній роботі здатна привести до стабілізації та сталості суспільства.

Література:

1. Армстронг Майкл. Основы менеджмента. Как стать лучшим руководителем. - Рн/Дону: Феникс, 1998. - 512 с.
2. Бех В.П. Соціальний організм країни. - Запоріжжя: ЗДУ, 1999. - 306 с.
3. Воронкова В.Г. Управление как единый социальный организм // Гуманитарний

вісник Запорізької державної інженерної академії. - Запоріжжя: ЗДІА. - Вип. № 11. - 2002. - 191 с.

4. Газарян А. Некоторые теоретические предпосылки и проблемы организации местного самоуправления в пост-тоталитарном обществе. - Клайпеда, 1992. - 129 с.

5. Горбачев М.С. Грани глобализации. Трудные вопросы современного развития. - М.: Альпина Паблишер, 2003. - 592 с.

6. Ричард Дафт. Организации: Учебник для психологов и экономистов. - СПб.: Прайм: Еврознак, 2001. - 352 с.

7. Черваньов Д. Менеджмент. - К.: Вид.-поліграф. центр "Київський університет", 2001. - 853 с.

УДК 338.43

М.Х. КОРЕЦЬКИЙ

СТВОРЕННЯ ГОСПОДАРСЬКОГО ПРАВА І КОНТРОЛЬ ЗА ЙОГО ВИКОНАННЯМ

Визначено особливості господарського права в ринковій економіці. Встановлено функції держави в регулюванні економічних відносин різних суб'єктів господарювання.

У сучасних моделях економіки ринкового типу склався не двох-, а трьохфакторний механізм регулювання: управління на рівні певної організаційно-правової форми господарства, іноді їхнє об'єднання (внутрішньогосподарський і корпоративний менеджмент); ринок; державне регулювання. Окрім того, певний вплив на регулювання економіки здійснюють різні недержавні інститути (профспілки, асоціації підприємців, споживачів). Тому вважаємо неточною тезу, згідно з якою в останні десятиліття в розвинених країнах Заходу і Сходу склався двофакторний механізм регулювання економіки, що включає механізм ринкової конкуренції та механізм прямого (першопочаткового державного регулювання) [1].

Одним з найбільш вагомих важелів державного регулювання економіки є господарське право, тобто правове забезпечення функціонування ринкової економіки, яке охоплює широке коло питань. Але більшість їх так чи інакше пов'язані з власністю і господарюванням. З самого початку виникнення приватної власності і заснованих на її основі приватних господарств з'явилася необхідність державного регулювання їхнього функціонування та міжгосподарських зв'язків, забезпечення правового статусу, охорони державою власності. Виникло право власності як основа усієї економічної системи. Категорія власності почала досліджуватися в правовому аспекті. Як відомо, право - це сукупність загальнообов'язкових правил (норм) поведінки людей. Вони встановлюються в суспільстві традиційно або санкціонуються (затверджуються) державою та

підтримуються нею. При державно-правовому регулюванні господарської діяльності усі реально існуючі відносини власності і господарювання й інші економічні зв'язки між людьми стають загальноновизнаними правовими нормами, що підлягають обов'язковому виконанню.

Завдяки праву значне коло господарських зв'язків між людьми набуває характер правовідносин, тобто відносин, учасники яких виступають як носії юридичних прав та обов'язків. Такі правові норми закріплюють і існуючі відносини власності, і господарювання, регулюють міру та форму розподілу праці й її результатів між членами суспільства "... теорія прав власності лише юридично затверджує ті процеси, що відбуваються в економіці, і цим сприяє подальшому розвитку економічних явищ" [2, с. 12].

Положення про те, що правові відносини похідні від економічних і віддзеркалюють їх, у цілому слід сприймати позитивно. Напевно, ніхто не буде заперечувати той факт, що в міру посилення інституту держави вона намагається зафіксувати у відповідних юридичних законах та інших нормативних документах усе ширше коло вже існуючих відносин. Однак є випадки, коли держава намагається за допомогою юридичних законів і нормативних документів сформувати бажані для неї економічні відносини. Особливо це характерно для свідомої "розбудови" ринкової економіки в постсоціалістичних країнах. У цьому випадку юридичний аспект економічної системи нерідко є первинним щодо економіки, а певні її елементи моделюється під вже створену правову базу. Чи завжди це дає позитивний ефект? Практика свідчить, що частіше економічна дійсність не сприймає такого господарського права, воно не реалізується повною мірою або навіть ігнорується тими, хто повинен його реалізувати. Однак у ряді випадків, особливо коли правова модель націлена на розбудову прогресивних економічних процесів, форм господарювання, господарське право може бути успішно втілене в життя.

Будь-яке суспільство через обмеженість ресурсів, відособленість приватних індивідуальних інтересів та їхню розбіжність з громадськими передбачає регулювання господарської діяльності людей. Ринкова економіка - не виняток. Вона найбільше потребує розробки та дотримання особливих норм економічної поведінки суб'єктів. Інакше кажучи, управління "невидимої руки" має бути доповнене правовим регламентуванням усіх сфер економічного життя. Вольові відносини закріплюються в структурі прав і через систему стимулів визначають норми поведінки людей.

Господарське право як складова частина суспільного правопорядку відіграє важливу роль. Його узагальнена функція - регулювання та охорона економічного життя суспільства. Держава створює "інституціональне правове поле", що тією чи іншою мірою регламентує економічну поведінку суб'єктів ринкового господарства за допомогою відповідних юридичних законів і через свої інститути повинна контролювати їхнє дотримання. Без цих "правил гри" неможлива цивілізована ринкова економіка. Сам по собі механізм ринку неспроможний її сформувати і забезпечити нормальне функціонування. Підприємництво, яке становить соціально-економічну базу ринкової економіки, потребує регулювання

не лише економічними, але і юридичними законами.

Сам по собі ринок не завжди спроможний сформувати цивілізовані відносини між суб'єктами ринкової економіки. Ось чому ринкове господарство особливо потребує надійного правового забезпечення, тобто діяльність підприємців має здійснюватися в межах, визначених юридичними законами та іншими нормативними актами у галузі господарського права, за певними "правилами економічної гри", в "коридорі економічної свободи". Без цього економічна свобода неминуче призвела б якщо і не до хаосу й анархії, то до нецивілізованих відносин між суб'єктами ринку. Головний принцип господарського права: підприємець не повинен завдавати шкоди природі, людям, які легально реалізують власні економічні інтереси.

У сучасних моделях економіки ринкового типу значущість господарського права істотно посилилась. Тут позначається дія багатьох умов і чинників, серед яких головними є такі:

- розширення економічної діяльності держави, що потребує юридичного оформлення, тобто прийняття правових актів державними інституціями, які упорядковують таку діяльність держави;

- заміщення все більшої частини власне ринкових відносин купівлі-продажу готових товарів, що не мали юридичної форми, торгівлею за замовленнями, встановленням партнерських ринкових зв'язків через господарський договір (контракт). А ці зв'язки практично завжди мають правову форму, тобто форму юридичного договору;

- набуття економічними відносинами роботодавця з людиною, яка бажає отримати роботу (потенційним робітником), правової форми трудового договору або контракту про наймання. Те саме стосується колективних договорів, що укладаються між профспілками і підприємцями. Зауважимо, що останніми роками з'явилася тенденція до збільшення кількості індивідуальних трудових договорів і, відповідно, до зниження значущості колективних;

- ускладнення економічних відносин власності і господарювання, "дифузія" індивідуальної приватної власності, формування багатьох видів і підвидів приватно-колективних форм власності, взаємопроникнення відносин власності, господарювання й управління. Усе це потребує правової організації відносин власності та господарювання, які все більше ускладнюються;

- необхідність підвищення наукового рівня господарського права, організації ефективної його реалізації. Потрібно більш однозначно визначити кожне "правило гри", його конкретну адресність, що спростить механізми їхнього прийняття та дотримання виконавцями. Проте в будь-якому разі, тобто при максимально можливій обґрунтованості господарського права потрібен постійний контроль державних інституцій за його суворим дотриманням. Це стосується практично всіх країн, навіть тих, де "дотримуються" юридичних законів, визнають їхнє верховенство.

Відомо, що в ринковій економіці багато в чому не збігаються інтереси її головних суб'єктів - роботодавців і найманих працівників. А у процесі розподілу

новоствореної вартості ($v + m$) на заробітну плату і прибуток вони навіть протилежні. У межах певного обсягу новоствореної власності збільшити прибуток можна лише за рахунок зниження заробітної плати і, навпаки, можна підвищувати заробітну плату лише за рахунок зменшення прибутку. Явно не відчують симпатій один до одного всі учасники конкурентної боротьби: підприємці, які є конкурентами в залученні покупців своїх товарів, потенційні робітники в боротьбі за одержання робочого місця. Нерідко на практиці індивіди ухиляються від дотримання взятих на себе раніше зобов'язань, прагнуть одержати прибуток за рахунок партнерів.

Зрештою, держава як правовий суб'єкт (правовий інститут) регулює господарську діяльність з метою надання їй цивілізованих форм, визначає права й обов'язки всіх суб'єктів економіки, правил і норм взаємовідносин, функціонування банківської та страхової діяльності, забезпечує "конкурентний порядок", регулює зовнішньоекономічні зв'язки. Держава в контексті правового інституту - це арбітр вищої інстанції в економічних відносинах суспільства.

Отже, в ринковій економіці держава створює господарське правове поле і для себе як суб'єкта економіки, і в інтересах недержавних суб'єктів. Господарське право спрямоване на нейтралізацію можливої "агресивності" суб'єктів ринкової економіки стосовно один одного, включаючи своїх партнерів і особливо конкурентів, усунення негативних аспектів складних взаємозв'язків між економічно суверенними виробниками, об'єднаними суспільним поділом праці, а тому змушеними вступати у взаємовідносини через посередництво ринку. У цілому наявність чітко зафіксованих державою господарських прав полегшує взаємне розуміння інтересів і намірів усіма суб'єктами економіки, тобто встановлення цивілізованих відносин між ними. До того ж фіксація правил господарської поведінки є економічно вигідною для більшості учасників даного процесу при дотриманні цих прав [3, с. 438 - 441].

Отже, економічні процеси регулюються державою за допомогою господарського права. У цілому господарське право цивілізує ринкову економіку, а держава, яка його створює і контролює виконання, виступає свого роду посередником і гарантом в економічних відносинах різних суб'єктів господарювання.

Література:

1. Богиня Д., Волинський Г. Державне регулювання перехідних процесів // Економіка України. - 1999. - № 5. - С. 12 - 21.
2. Задорожний Г.В. Власність, управління та економічна влада: проблеми взаємозв'язку в економічній системі суспільства // Автореф. дис. на здобуття наукового ступеня д-ра економ. наук. Х.: - 1996. - ХДУ. - 35 с.
3. Экономическая теория: Учеб. пособие / Л.Е. Мельник, А.Н. Карпенко, Н.Х. Корецкий и др. - Днепропетровск: Січ, 1998. - 579 с.

УДК 35.07

В. В. КОСТИЛЕВ

ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ МІЖВІДОМЧИМИ КОНТРОЛЮЮЧИМИ ОРГАНАМИ

Розглянуто шляхи вдосконалення проблем застосування заходів адміністративного примусу міжвідомчими контролюючими органами.

Статус демократичної, соціальної, правової держави, що закріплений Конституцією України [1, ст. 1] вимагає дотримання всіма суб'єктами управління прав і свобод людини. Законність в управлінні забезпечується за допомогою державних інспекцій - контролюючих органів з міжвідомчими повноваженнями, кінцевою метою діяльності яких стає упровадження в практику суспільного життя національної безпеки держави та соціальної безпеки людини. Це вимагає законодавчого визначення їхнього статусу та процедури застосування заходів примусу під час контрольної діяльності. Роль і значення контрольної діяльності державних інспекцій у трансформаційному українському суспільстві буде зростати у зв'язку з подальшим розвитком України як соціальної держави, здійснення адміністративної реформи [2], запровадженням права як найсуттєвішого регулятора людських стосунків та посиленням функції правового контролю в державному управлінні (становлення правової держави).

Проблеми контрольної діяльності державних інспекцій, застосування ними адміністративного примусу як одного з методів управлінського впливу на відповідні об'єкти певною мірою досліджувались за часів Радянського Союзу такими науковцями, як В. М. Горшенєв, І. Б. Шахов, М. С. Студенкіна, Є. В. Шоріна, а також і представниками сучасної державно-управлінської та правової думки, серед яких О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, А. Т. Комзюк, В. М. Гаразов. Проте з об'єктивних причин поза увагою залишилась низка питань, пов'язаних з організаційно-правовим забезпеченням реалізації заходів адміністративного примусу цими органами.

Отже, метою статті є пошук шляхів практичного вирішення проблем, що виникають під час застосування державними інспекціями окремих методів державного управління адміністративного примусу (запобігання та припинення), в тому числі організації та проведення контрольних перевірок.

Чинні нормативні акти, що регулюють порядок проведення перевірок, акцентують увагу інспекторів лише на деяких важливих моментах здійснення цих заходів: вказуються напрямки перевірок, роз'яснюють, як саме інспектор повинен підготуватися до їхнього проведення, які нормативні акти підконтрольного об'єкту йому необхідно вивчити для якісної перевірки, як технологічно правильно виконати певні технічні виміри, взяти лабораторні проби, провести відповідні інструментальні дослідження (наприклад, як одного із суттєвих напрямків

удосконалення "Системи санітарного нагляду в галузі гігієни праці", визначаються пошуки нових принципів гігієнічного нормування перш за все для шкідливих хімічних речовин, виявлення тривалості їхньої дії з врахуванням складності праці [3, с. 44]). Тобто йдеться про вимоги до проведення перевірок, що відбивають специфіку контролю в конкретній галузі [7, с. 6]. Безумовно, правове регулювання цих питань є необхідною та найважливішою умовою якісного здійснення спеціалізованої контрольної діяльності. На це неодноразово акцентувалася увага таких фахівців, як В.Ф. Москаленко та П. Нагорний.

Дійсно, якщо не регламентувати технічну (лабораторну, інструментальну) сторону проведення перевірки, то інспектор взагалі не зможе технологічно грамотно провести необхідні вимірювання, взяти зразки для дослідження і т. ін. Але поряд з цим не менш важливо визначати також і процесуальну сторону проведення перевірок, зокрема вирішити законодавчо питання про те, чи повинна бути присутньою під час перевірки будь-яка посадова особа об'єкту контролю, чи треба роз'яснювати їй її права та обов'язки в процесі здійснення контрольного заходу.

Розв'язання цих процесуальних питань проведення державними інспекціями перевірок залишилося сьогодні поза увагою як законодавця, так і органів (посадових осіб), які видають відомчі нормативні акти, що регулюють міжвідомчу контрольну діяльність. На практиці це призводить до непорозумінь, які виникають в інспекторів з окремими посадовими особами підконтрольних об'єктів. Останні, з метою перешкодити проведенню перевірки, не допускають інспекторів на об'єкт, а потім оскаржують їхні дії. Підставою для таких скарг є саме нормативна неврегульованість процесуального (процедурного) порядку здійснення перевірки. Можна говорити й про інші неврегульовані питання: чи має право інспектор входити на певне підприємство, установу, організацію без відповідного доручення (або направлення) керівника інспекції? За якою формою повинен бути складений цей документ? Чи зобов'язаний інспектор складати відповідний протокол (або розписку) у випадку одержання різноманітних документів, даних обліку, звітності та інших необхідних для здійснення контролю відомостей? Якщо так, то за якою формою і т. ін.

Хоча перелічені проблеми виникають не на всіх об'єктах контролю, але все ж вони мають місце, внаслідок чого працівники інспекцій витрачають на їхнє вирішення певний (і далеко не малий) робочий час. Питання упорядкування процесу перевірки потребують негайного розв'язання. Це особливо актуально в сучасний період трансформації державного управління суспільством, переходу до нових форм власності і господарювання, коли приватні підприємці, маючи певну юридичну підготовку, використовують її для того, щоб уникнути здійснюваних державними контролюючими органами перевірок або перешкодити їхньому проведенню. Не випадково Президент України, уряд держави та центральні органи виконавчої влади, у складі яких знаходяться державні інспекції, пропонують здійснити відповідні заходи щодо розробки законодавчих актів про порядок проведення контролю у сфері державного управління. Так, з метою забезпечення виконання завдань, спрямованих на реалізацію в 2001 р. Основних напрямів

соціальної політики на період до 2004 р., затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2000 р. № 1370, Міністерству охорони здоров'я України (наказ від 28 вересня 2000 р. № 231) спільно з Міністерством праці та соціальної політики України, Міністерством внутрішніх справ України та Міністерством юстиції України дано завдання підготувати проекти відповідних законів, зокрема Закону "Про державний контроль за безпечним веденням робіт". Прийняття законодавчих актів, які б закріплювали процедуру проведення державними інспекціями перевірок, встановлювали взаємні права й обов'язки суб'єктів і об'єктів контролю, дозволило б усунути прогалини в правовому врегулюванні контрольної діяльності, гарантувати законність здійснення перевірок, виключити можливі зловживання своїми службовими обов'язками з боку несумлінних посадових осіб державних інспекцій.

Серйозною проблемою здійснення міжвідомчого контролю за законністю в управлінні є також те, що державні інспекції позбавлені права реагувати на перешкоди в проведенні відповідних перевірок. Жоден чинний нормативний акт, який регулює інспекційну діяльність, не передбачає можливість інспекторів будь-яким чином припиняти незаконні дії посадових осіб підконтрольного об'єкту або громадян. У результаті цього втрачається час, за який можуть бути приховані або взагалі знищені відомості, що цікавлять інспекторів. Тому важливо закріпити в законодавстві право державних інспекцій застосовувати певні превентивні примусові заходи у випадку недопущення інспекторів на підконтрольний об'єкт або вчинення перешкод під час здійснення контрольної перевірки. Такими повноваженнями раніше були наділені деякі контролюючі органи. Зокрема, Державна інспекція з контролю за цінами Міністерства економіки України, згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 9 грудня 1991 р. № 353, яка втратила чинність на підставі постанови уряду № 1819 від 13 грудня 2000 р., мала право "припиняти операції суб'єктів підприємництва за рахунками у банках та інших фінансово-кредитних установах у разі відмови в проведенні перевірки чи допуску працівників державних інспекцій з контролю за цінами для обстеження виробничих, складських та інших приміщень, що використовуються для виготовлення, зберігання та реалізації сировини і товарів, неподання (або відмови у поданні) органам державного контролю за цінами та їхнім службовим особам бухгалтерських звітів, балансів, розрахунків, декларацій та інших документів, пов'язаних з установленням і застосуванням цін" [6, п. 7, пп. "д"].

В умовах зростання кількості підконтрольних об'єктів, несумлінного ставлення їхніх окремих посадових осіб до забезпечення законності аналогічні повноваження треба надати всім без винятку мідвідомчим контролюючим органам, запровадивши при цьому і правові противаги зловживанню ними своїми повноваженнями. Це дозволило б оперативно реагувати на будь-які перешкоди у проведенні перевірок з боку підконтрольних об'єктів.

Труднощі виникають також під час застосування державними інспекціями заходів адміністративного припинення правопорушень. Унаслідок особливостей здійснення міжвідомчого контролю за певним напрямком різноманітні інспекції мають різний обсяг повноважень щодо застосування цих заходів. Так, якщо

заклади СЕС та охорони праці мають у своєму арсеналі права обмежувати, тимчасово або взагалі забороняти, припиняти та зупиняти діяльність підконтрольних об'єктів, то, наприклад, в інспекції з контролю за додержанням законодавства про зайнятість населення практично всі названі повноваження відсутні (за винятком вказаних в пп. "д", "ж" ч. 8 відповідного положення [5]). Це зрозуміло, оскільки інспекція контролює додержання загальнообов'язкових правил, порушення яких не тягне настання безпосередньо небезпечних для життя людини наслідків.

Поряд з цим у деяких державних інспекцій в соціальній сфері взагалі відсутні можливості ефективного та дієвого впливу на порушника. Так, державна інспекція праці Міністерства праці та соціальної політики України має право лише давати власнику (керівнику) підприємства приписування про негайне усунення порушень. Про виконання цих приписувань та вжитих заходів порушник зобов'язаний повідомити контролюючий орган у місячний термін [4, п. 11, пп. "в"]. Чи достатньо даних повноважень для здійснення ефективного контролю? Безумовно, ні. Результати опитування, працівників територіального відділення цієї інспекції в Харківській області вказують на несвоєчасне та неналежне виконання посадовими особами підконтрольних об'єктів їх приписувань. Інспектори, приписування яких не були виконані, замість активного примушення виконати законні вимоги, складають протокол про адміністративне правопорушення, направляють його на розгляд до суду або самі розглядають справи про відповідні проступки. При цьому втрачається час, за який права потерпілого в сфері праці повинні бути відновлені.

Таким чином, для підвищення ефективності міжвідомчої контрольної діяльності державної інспекції з припинення правопорушень необхідно надати цим органам право дійсно їх припиняти, а не чекати? виконують чи ні посадові особи об'єкту контролю вимоги приписування (зокрема, державна інспекція праці повинна мати право припиняти дію наказів або розпоряджень підконтрольних об'єктів, а за необхідності - тимчасово припиняти їхню діяльність до повного відновлення законності та виконання законних вимог інспекторів).

Упровадження зазначених заходів сприяло б більш ефективному застосуванню заходів адміністративного примушування відповідними контролюючими органами, підвищенню режиму законності у державному управлінні на місцевому рівні.

Література:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
2. Концепція адміністративної реформи в Україні / Затв. Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 // Офіц. вісн. України. - 1999. - № 21. - Ст. 943.
3. *Нагорный П.* Совершенствовать санитарный надзор за условиями труда // Охрана труда. - 1999. - № 2 (56).
4. Положення про Державний департамент нагляду за додержанням законодавства про працю: затв. постановою КМ України від 18 січня 2003 р. № 50 // Офіц. вісн. України. - 2003. - № 4. - Ст. 99.
5. Положення про Державну інспекцію України по контролю за цінами / Затв. постановою КМ України від 9 грудня 1991 р. № 353 // Зібр. постанов Уряду України. - 1992. - № 1. - Ст. 6.

6. Положення про інспекцію по контролю за додержанням законодавства про зайнятість населення / Затв. постановою КМ України від 24 червня 1991 р. № 47 // Збір. постанов Уряду УРСР. - 1991. - № 6. - Ст. 50.

7. Сур С. Система боротьби с фальсифікованими лікарськими засобами // Ліки України. - 2000. - № 9. - С.15 - 17; Ліки України. - 2000. - № 10. - С. 5 - 8. УДК 330. 526.34

Г.В. МАЗУРЕНКО

РОЛЬ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У ВИРІШЕННІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРОБЛЕМ МІСТА

Розглянуто результати дослідження проблеми фінансування місцевими бюджетами соціальної сфери, а також їхня роль у вирішенні соціально-економічних проблем міста.

Значна частина державних фінансових ресурсів зосереджується у місцевих бюджетах, які є фундаментом бюджетної системи кожної унітарної країни. Окрім того, що місцеві бюджети - найчисленніша ланка бюджетної системи, вони відіграють важливу роль у перерозподілі валового внутрішнього продукту, фінансуванні державних видатків передусім соціальної спрямованості. Вони здійснюють безпосередній вплив на задоволення різних потреб населення, стан та якість надання послуг.

У 1996 р. Україна приєдналась до Європейської хартії місцевого самоврядування, що зобов'язує державу дотримуватись певних вимог і сприяти всебічному розвитку місцевого самоврядування, забезпеченню широкої автономії місцевих властей, надання їм необхідних фінансових ресурсів. Враховуючи те, що на сьогодні фінансові ресурси органів місцевого самоврядування обмежуються здебільшого доходами, які надходять до місцевих бюджетів, особливого значення набувають проблеми зміцнення їхньої дохідної бази, розвитку місцевого оподаткування, здійснення ефективного бюджетного регулювання.

Проте нинішній стан місцевих бюджетів України (мізерність власних дохідних джерел, майже повна залежність від державного бюджету, непрозорість і фаворитизм у наданні фінансової допомоги з центру, відсутність стимулів у додатковому одержанні доходів і економному витрачанні бюджетних коштів) суперечить винятковій ролі місцевих бюджетів в економічній системі держави, унеможливує виконання покладених на них складних завдань.

Особливої уваги набула проблема фінансового забезпечення регіонів у період переходу до ринкових відносин. Місцеві органи влади відчувають гостру нестачу реальних коштів для забезпечення фінансування видатків. Причина такої ситуації полягає в тому, що практика формування місцевих бюджетів зберегла колишні функції планового керівництва народним господарством, тоді як виконання місцевих бюджетів здійснюється в умовах реальної ринкової економіки, що розвивається з усіма властивими їй негативними явищами (ростом інфляції та цін, підвищенням рівня безробіття, зниженням життєвого рівня населення тощо).

Реальність місцевого самоврядування визначається, в першу чергу, матеріальними і фінансовими ресурсами, якими володіють і розпоряджаються територіальні громади, та які в сукупності складають матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування.

Ринкова трансформація економіки вимагає теоретичного переосмислення та практичного вдосконалення форм і методів фінансового забезпечення розвитку соціальної сфери економічної системи держави. Загальноприйнятим є теоретичне положення про пріоритетну роль держави не лише у фінансовому забезпеченні розвитку соціальної сфери, а й активному регулюванні нею механізму надання соціальних благ і послуг з метою досягнення оптимізації різних джерел фінансування.

В Україні місцеві бюджети мають соціальний напрямок. На сучасному етапі Україна переживає фінансові труднощі, які негативно позначаються на діяльності органів місцевої влади. Вона не має достатніх фінансових ресурсів для виконання своїх належних обов'язків і, як результат, якість соціального обслуговування, що надається, не задовольняє потреби населення повною мірою. Місцева влада також неповною мірою задовольняє потреби населення в соціальному захисті і соціальній допомозі. Але аналіз видатків бюджету показує, що відповідальність місцевої влади в соціальному обслуговуванні та наданні соціальних послуг збільшується. На жаль, ми не можемо сподіватися, що ситуація покращиться найближчим часом, оскільки структурна перебудова економіки та фінансів - це тривалий процес, який потребує значних зусиль та багатого досвіду.

Питання формування та виконання місцевих бюджетів розглядаються в працях О. Василика, О. Величка, В. Вакуленка, В. Кравченка, В. Макухи, О. Скрипнюка, С. Слухая, І. Розпутенко та інших.

Однак у вітчизняній літературі напрямки фінансового забезпечення соціальної сфери є малодослідженими. Відсутні науково обгрунтовані рекомендації про роль місцевих бюджетів і бюджетної системи в цілому про можливі альтернативні джерела фінансування соціальної сфери. Дослідження питання управління місцевими видатками в контексті їхнього впливу на такі важливі соціально-економічні процеси, як розподіл ресурсів, інвестування, субсидювання, зайнятість робочої сили, заробітна платня, державна заборгованість, соціальне забезпечення, освіта, охорона здоров'я також не знайшли адекватного наукового опрацювання як у колишній радянській фінансово-економічній, так і в сучасній вітчизняній літературі. Разом з тим зарубіжна економічна думка має значні здобутки в наукових дослідженнях питань, пов'язаних із задоволенням потреб людини в соціальному захисті, охороні здоров'я та належному рівні освіти, що забезпечується місцевими органами влади та недержавними структурами.

Щодо участі держави у формуванні доходів місцевих бюджетів, то вона гарантує органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб.

Тому місцеві бюджети й надалі мають буди основним джерелом фінансування соціальних благ і послуг для населення. Цей процес об'єктивний, тому що на місцевому рівні є найбільш сприятливі умови для ефективного та раціонального використання коштів на соціальні цілі.

Слід зазначити, що в умовах гострої фінансової кризи, яку переживає в перехідний період Україна, фінансування навіть самої ощадливої фінансової політики є проблемним питанням. Проблема фінансування соціальної сфери є похідною двох складових:

фінансових можливостей, які зумовлені економічною базою органів місцевої влади та соціальних потреб. Соціальні видатки треба узгоджувати з фінансовими можливостями.

Тому метою дослідження є з'ясування та вирішення проблем фінансування соціальної сфери.

Використання бюджетних коштів безпосередньо пов'язане з виконанням органами місцевого самоврядування покладених на них завдань, найважливішим з яких є задоволення потреб населення. Широке коло державних завдань зумовлює різноманітність напрямків витрачання коштів, які зосереджуються у найбільших централізованих фондах.

Таблиця

Структура видатків місцевих бюджетів України у 1997 - 2003 рр.

Видатки	1997р.	2000р.	2003р.
Освіта	21,9	23,8	22,8
Охорона здоров'я	23,1	25,1	21,8
Соціальні гарантії та соціальне забезпечення	31,9	29,1	17,2
Культура, мистецтво., засоби масової інформації, молодіжні програми, фізкультура і спорт	3,1	3,6	2,9
Народне господарство	15,7	2,4	25,8
Управління	1,3	3,1	2,7
Інші	3,0	2,9	6,8
Разом	100	100	100

Аналіз даних, наведених у таблиці, дає змогу дійти висновку, що місцеві бюджети України, відповідно до пріоритетів витрачання коштів, мають чітко окреслену соціальну спрямованість: на соціальні гарантії та соціальне забезпечення, утримання об'єктів соціально-культурної сфери (освіти, охорони здоров'я, культури, мистецтва, засобів масової інформації, молодіжні програми, фізичну культуру та спорт) у 1997 р. було спрямовано 80 %, у 2000 р. - 81,6, у 2003 р. - 80 % від усіх коштів місцевих бюджетів України [1, с. 215].

За умов незмінності пропорційної частини коштів, які витрачалися з місцевих бюджетів на утримання освітніх, медичних та інших закладів соціально-культурної сфери, зменшення питомої ваги спостерігалось лише у групі "соціальний захист та соціальне забезпечення" (при збільшенні абсолютних розмірів коштів). Такі структурні зрушення відбулися внаслідок збільшення використання коштів місцевих бюджетів на фінансування житлово-комунального та дорожнього господарств.

Динаміка соціальних видатків із місцевих бюджетів України упродовж 1997 - 2003 рр. відбита наступним чином: абсолютні розміри видатків на освіту збільшилися у 2003 р. порівняно з 1997 р. у 2,2, на охорону здоров'я - в 1,9, соціальні гарантії та соціальне забезпечення населення - у 1,1, на утримання інших закладів соціально-культурної сфери (крім освіти та охорони здоров'я) - у 1,9. Склад і структура видатків місцевих бюджетів на освіту наведені в таблиці, згідно з якою основна частина коштів

використовується на утримання загальноосвітніх шкіл, в тому числі шкіл-дитячих садків, інтернатів при школах, а також спеціалізованих і вечірніх шкіл, ліцеїв, гімназій тощо. У 2003 р. на ці потреби було використано 2127560 тис. грн або 62 % від усіх видатків на освіту з місцевих бюджетів України. Інша досить значна за абсолютними розмірами і в пропорційному співвідношенні група видатків - утримання закладів дошкільної освіти становила 617303,2 тис. грн або 18 від видатків на освіту [2, с. 103].

Отже, як вже зазначалося, основними пріоритетами у витрачання коштів місцевих бюджетів є освіта, охорона здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення, культура, мистецтво та житлово-комунальне господарство.

Проблема фінансування соціальної сфери є похідною фінансових можливостей і соціальних потреб. Соціальні видатки треба узгоджувати з економічною базою держави.

Пошук оптимальних шляхів скорочення соціальних видатків і їхнього раціонального спрямування передбачає:

- основний принцип: бідні повинні бути повністю захищені від зниження їх життєвого рівня шляхом надання їм відповідних субсидій та соціальних послуг. Першим кроком у впровадженні цього принципу є визначення реальної межі бідності на основі впровадження державних соціальних стандартів;

- усі види соціальної допомоги, які перевищують межу бідності, повинні надаватися лише тою мірою, в якій дозволяють наявні ресурси;

- забезпечити функціонування сім'ї на всіх етапах її життєдіяльності зарахунок розвинутої соціальної інфраструктури, державних і недержавних служб соціальної допомоги;

- створити систему соціального захисту найбільш уразливих верств населення шляхом їхньої соціальної реабілітації, психологічної, медичної підтримки, розширення мережі притулків;

- уніфікувати чинну систему надання грошової допомоги сім'ям з дітьми;

- розширити права місцевих органів соціального захисту населення щодо визначення конкретного розміру грошової допомоги та обсягів соціальних послуг, які залежать від рівня доходів сім'ї та її складу;

- стимулювати розвиток і підтримку сімейного підприємництва, різних легальних форм індивідуальної трудової діяльності, що допоможе у підвищенні матеріального добробуту населення й розв'язання багатьох побутових проблем;

- збільшити фінансування на освіту, науку, культуру та охорону здоров'я;

- розвиток системи державного замовлення на підготовку кадрів;

- удосконалити та поглибити автономії освітніх закладів у галузі фінансів - розширення самостійності в розпорядженні ресурсами, у тому числі коштами бюджету; здійснення різних видів діяльності, зокрема тих, що приносять дохід;

- підвищити рівень фінансування науки за рахунок як бюджетних, так і небюджетних коштів; удосконалити систему оплати праці та пенсійного забезпечення наукових працівників;

- здійснити реорганізацію майнових та фінансово-господарчих взаємин у культурній сфері;

- формувати систему заохочення щодо зміцнення мережі недержавних, незалежних культурно-мистецьких колективів тощо.

Отже, фінансування соціальної сфери є основним з напрямків витрачання коштів місцевих бюджетів, але соціальні видатки потрібно скорочувати.

Література:

1. *Кириленко О.П.* Місцеві бюджети України. - К.: НІОС, 2000. - 366 с.
 2. Місцеві бюджети, податки і збори (закони, практика, проблеми). - К.: Парламентське вид-во, 2000. - 233 с.
- УДК 351.823.1

В.О. ЧЕРЕПАНОВА

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ТЕХНОЛОГІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО АУДИТУ

Розглянуто особливості технології фінансового та адміністративного аудитів, наведено шляхи з удосконалення технології адміністративного аудиту.

На сьогодні аудит адміністративної діяльності поступово та без обґрунтованої наукової основи входить до діяльності багатьох міністерств, державних адміністрацій тощо. Він характеризується відсутністю розроблених і затверджених на законодавчому рівні Національних стандартів, які б регламентували діяльність аудиторських фірм або інших структур, що уповноважені його здійснювати. Тому основним недоліком аудиторської практики адміністративної діяльності є недосконала технологія, що потребує негайного коректування. У літературних джерелах і наукових статтях з проблем аналізу державної політики розглядаються, в основному, концептуальні питання щодо категоріального апарату та етапів здійснення аналізу, а технології проведення адміністративного аудиту присвячена лише одна праця, яка розглядає досвід Швеції і не враховує особливості державного управління країни, що знаходиться на етапі формування ринкових відносин та у цілому економічної системи [1]. Так, ці стандарти в реаліях трансформування командно-адміністративної економіки України у ринкову не вирішують поставлених перед ними завдань, оскільки не враховують історичні (національні) особливості, нестабільність законодавчої бази, часту зміну концепції розвитку держави та її окремих адміністративних одиниць. Треба відзначити, що відмінності державного управління країн з різним рівнем соціально-економічного розвитку потребують і деяких різноманітних технологічних прийомів та методів аудиту, в цілому технології аудиту, оскільки аудит це не лише аналіз, а й перевірка на відповідність рішень або дій законодавчої (нормативної) бази, що приймалися за підзвітний період, а потім оцінка їх результативності та ефективності. В економічній літературі та в джерелах інформації з аналізу державної політики, адміністративного аудиту відсутнє трактування поняття "технологія аудиту", тому під терміном "технологія адміністративного аудиту" у статті розуміються етапи, процедури та прийоми здійснення аудиторської перевірки. Російські вчені-економісти включають у технологію фінансового аудиту розробку аудиторської програми, проведення аудиторської вибірки, здійснення контролю якості роботи аудитора, збір інформації та доказів, формування документації аудитора, методи

та аналітичні процедури, оцінка принципів діючого підприємства [2]. Але при цьому до технології аудиту не увійшли етапи його проведення, що, на наш погляд, не є правильним, оскільки під час розробки аудиторської програми необхідно використовувати стандартні етапи аудиту. Основними етапами фінансового аудиту, на думку професорів А.Д. Шеремет та В.П. Суйц є визначення об'єму аудиту, планування аудиту, оцінка системи бухгалтерського обліку та внутрішнього контролю, збір аудиторських доказів, аудиторська документація, висновки та звіт. У працях зарубіжних авторів поняття "технологія аудиту" взагалі не використовується, а етапи адміністративного аудиту включають такі, що в більшості своїй повторюють етапи аналізу державної політики - вибір проблеми аудиту, планування проекту аудиту, збір даних, їхній аналіз, написання аудиторського звіту, завершення проекту аудиту [1].

Таким чином, метою написання статті є розробка концептуальних підходів щодо формування організаційно-методологічних засад аудиту адміністративної діяльності, які характеризують механізм використання аудиту у системі державного управління, тобто шляхи вдосконалення технології його використання.

Етапи аудитів відрізняються один від одного такими ознаками: вибір проблеми аудиту (адміністративний) та оцінка бухгалтерської інформації та системи внутрішнього контролю (фінансовий). Це свідчить про те, що під час проведення адміністративного аудиту проблема, яка аналізується, формується самостійно аудиторською групою, і він не базується на системі внутрішнього контролю та аналізі фінансової звітності органу, що перевіряється. Ця обставина, на наш погляд, підкреслює те, що адміністративний аудит не є незалежною фінансовою перевіркою, оскільки не є обов'язковим, він не використовує дані внутрішнього контролю або попереднього контролю за однієї з двох причин: такий контроль є не якісним або його взагалі не існує. Розглянемо більш детально етапи адміністративного аудиту. Вибір проблеми аудиту та планування його проекту відбувається під час попереднього ознайомлення, але планування - постійний процес, який є складовою розслідування. З точки зору аудитора автор роботи встановлює проблеми в організації або програмі, за яких діяльність незадоволена. Вони можуть мати зв'язок із однією або кількома концепціями: економічності, ефективності і результативності [1]. При цьому проблеми пояснюються культурними і природними, тимчасовими і складними, а також організаційно-управлінськими та фінансовими чинниками. У процесі своєї діяльності аудитор визначає характер проблеми, тому аналіз починається з індикаторів проблеми, що є частиною тривалого моніторингу тенденцій у суспільстві. Під час розгляду проблеми аудитор виявляє різні проблеми, які співвідносяться між собою та зі стратегією розвитку держави або регіону. У цьому разі аудитор використовує техніку дерева проблем, і вони визначаються ієрархічно, але впливають одна на одну. Вибір проблеми здійснюється за допомогою критеріїв відбору [1], у нашому доповненні до яких віднесено такі:

1) важливість проблеми:

- матеріальність (фінансові результати, важливість для громадян, а також наявність шахрайства та помилок);
- ризик (нерезультативність стратегії та відхилення від вибраної моделі розвитку, а також невідповідність стандартам аудиту);

- тип проблеми (структурна, довготривала тощо).

2) Можливість проведення аудиту:

- можливість застосування відповідних методів і прийомів аудиту;

- наявність ресурсів (фінансових, людських, професіональних, часових тощо);

- наявність відповідних навичок і ліцензій аудиту;

- оцінка проводиться іншими органами.

3) Потенціал змін:

- можливі рішення;

- зацікавленість у змінах, виявлена урядом, або тими, кого перевіряють.

Планування аудиту здійснюється при попередньому ознайомленні з проблемою і заноситься у робочий план. Воно поділяється на короткотермінове (оперативне) або довготермінове (стратегічне), а також методологічне та адміністративне [1]. У процесі дослідження проведено аналіз аудиторських звітів адміністративної діяльності, який показав, що вдосконалення потребує як методологічного, так і адміністративного планування, оскільки перше стосується методології аудиту, а друге - організації та проведення аудиту відповідних структур. У теперішній час найбільш слабкими моментами технології аудиту є відсутність національних стандартів адміністративної діяльності, а також питання його організації, що повинні вирішуватися на нормативно-законодавчому рівні держави. У спеціальній літературі з аналізу державної політики та адміністративного аудиту виділяються такі методи збору даних: опитування, спостереження, вивчення фізичних об'єктів, використання письмових документів. У фінансовому аудиті використовуються такі методи: фактична перевірка (інвентаризація), письмове підтвердження, документальна перевірка, спостереження, опитування, перевірка механічної точності, аналітичні тести (метод порівняння, індексів, коефіцієнтів), сканування (безупинний, заелементний перегляд інформації), обстеження, спеціальна перевірка (залучення фахівців вузької спеціалізації), зустрічна перевірка тощо. Порівняння методів адміністративного та фінансових аудитів показує, що в цьому напрямку існує багато проблем з їхнього вдосконалення шляхом використання соціологічних і статистичних методів. Аналіз зібраних даних адміністративного аудиту поділяється на якісний, кількісний і комбінацію кількісного та якісного аналізів. При цьому не використовуються аналітичні процедури фінансового аудиту, а саме: порівняння фінансової (або іншої) інформації із зіставленням інформації за попередній період, із планом або бюджетом, а також такі методи, як проценті порівняння, балансовий метод, регресивний аналіз та інший математичний апарат.

В Аудиторських стандартах INTOSAL від 1992 р. зазначено, що по завершенню кожного аудиту аудитори мають підготувати належним письмовий виклад своїх думок або звіт, виклавши свої результати у відповідній формі; зміст його має бути легким і зрозумілим, вільним від двозначності та нечіткості, включати лише ту інформацію, яка забезпечена компетентними та надійними свідцтвами аудиту, незалежна, об'єктивна, справедлива та конструктивна [1]. Аудиторський звіт має наступну структуру: резюме, вступ (фонова інформація, причини проведення аудиту): структура, опис об'єкта, результати (факти) аудиту, висновки, рекомендації, додатки. Якість аудиту адміністративної діяльності визначається за такими критеріями: відповідність (в тому числі законодавчий базі), надійність та достовірність, об'єктивність,

матеріальність, можливість порівняння, доступність та зрозумілість.

Таким чином, спільним у технології обох аудитів є його планування, збір даних, їхній аналіз та складання звіту. При цьому треба підкреслити, що головним у кожному з аудитів повинна бути оцінка гіпотези порівняно з Національними стандартами, які необхідні державі для оцінки ефективності фінансової або адміністративної діяльності.

В Україні в 2000 р. увійшли в економічну роботу підприємств бухгалтерські стандарти, за допомогою яких здійснюється оцінка правильності складання фінансової звітності суб'єкта господарювання. Національні стандарти адміністративного аудиту не розроблені, оскільки такий аудит на законодавчому рівні не пропонувався і в літературі з проблем державного управління до теперешнього часу не були представлені пропозиції щодо його використання. Треба відзначити, що для створення ефективної системи державного управління, яка б відповідала стандартам демократичної правової держави, була б прозорою для суспільства, гарантувала б реалізацію верховного права, забезпечувала б неухильне дотримання визначених Конституцією України прав і свобод людини, необхідно використовувати аудит адміністративної діяльності. Ці теоретичні положення потребують подальшого розвитку, оскільки запропонована система аудиту має можливість бути реалізованою, як на макро- і мікроекономічному, так і на галузевому та регіональному рівнях. Але при цьому треба враховувати особливості державного управління, у тому числі регулювання, діяльністю галузі, підприємств.

Література:

1. Аудит адміністративної діяльності - К.: Основи, 2000.
2. Романов В., Рудик А., Брус Т. Вступ до аналізу державної політики. - К.: Основи, 2000.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

- Андрющук А. О.*, завідувач магістратури державного управління Східноукраїнського національного університету ім. В. Даля, канд. техн. наук, доц., м. Луганськ
- Антонова Н. Б.*, завідувач кафедри державного та місцевого управління Білоруської академії управління при Президентові Республіки Білорусь, канд. екон. наук, доц., м. Мінск
- Архїресєв С. І.*, завідувач кафедри загальної економічної теорії НТУ "ХПІ", д-р екон. наук, проф., м. Харків
- Бандурка О. М.*, народний депутат України, д-р юрид. наук, проф., м. Харків
- Бєлова Л. О.*, канд. техн. наук, доц., начальник Головного управління освіти і науки Харківської облдержадміністрації, м. Харків
- Білоусов Ю. В.*, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін Хмельницького інституту регіонального управління та права, канд. юрид. наук, доц., м. Хмельницький
- Брадул С. В.*, ст. викладач кафедри інформаційних технологій Донецької державної академії управління, м. Донецьк
- Братковський М. Л.*, доцент кафедри СГД Донецької державної академії управління, канд. держ. упр., м. Донецьк
- Буцька І. О.*, доцент кафедри бізнесу та підприємництва ХДЕУ, канд. екон. наук, м. Харків
- Варналій З. С.*, заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України, д-р екон. наук, проф., м. Київ
- Верлока В. С.*, завідувач кафедри менеджменту та маркетингу Української державної академії залізничного транспорту, канд. екон. наук, м. Харків
- Воронкова В. Г.*, завідувач кафедри менеджменту організації Запорізької державної інженерної академії, д-р філос. наук, проф., м. Запоріжжя
- Глуховенко Ю. М.*, проректор з наукової роботи Академії державної протипожежної служби Російської Федерації, д-р техн. наук, проф., м. Москва
- Гриньова В. М.*, проректор з наукової роботи ХДЕУ, д-р екон. наук, проф., академік АЕН України, м. Харків
- Гришин І. Я.*, докторант факультету філософії ХНУ ім. В. Н. Каразіна, канд. техн. наук, м. Харків
- Давиденко В. П.*, заступник голови Московської районної ради м. Харкова
- Дунаєв І. В.*, провідний спеціаліст відділу наукових досліджень ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Золотарьов В. Ф.*, декан факультету перепідготовки та підвищення кваліфікації ХарРІ НАДУ, канд. екон. наук, доц., м. Харків
- Ковальчук В. Г.*, заступник голови Чугуївської райдержадміністрації, канд. екон. наук, м. Чугуїв
- Козюра І. В.*, начальник відділу досліджень місцевого самоврядування Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування НАДУ, канд. іст. наук, м. Київ
- Конотопцева Ю. В.*, здобувач кафедри державного управління та менеджменту ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Корецький М. Х.*, проректор з наукової роботи та перспективного розвитку Гуманітарного університету "Запорізький інститут державного та муніципального управління", д-р держ. упр., проф., м. Запоріжжя
- Короп А. Ф.*, керівник наукової лабораторії з проблем сімейної медицини ХМАПО, д-р мед. наук, проф., м. Харків

- Костилев В.В.*, доцент кафедри права та законотвочного процесу ХарРІ НАДУ, канд. держ. упр., м. Харків
- Котуков О.А.*, начальник інформаційно-аналітичного відділу ХарРІ НАДУ, канд. соціол. наук, м. Харків
- Краснольорова С.В.*, доцент кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ, канд. держ. упр., магістр державного управління, м. Харків
- Кривобок В.Ю.*, доцент ХарРІ НАДУ, канд. екон. наук, м. Харків
- Крутий О.М.*, доцент кафедри державної політики ХарРІ НАДУ, канд. психол. наук, м. Харків
- Леженіна О.І.*, ад'юнкт кафедри управління в органах внутрішніх справ НУВС, м. Харків
- Любченко П.М.*, доцент кафедри державного будівництва та місцевого самоврядування, докторант НЮА України ім. Ярослава Мудрого, канд. юрид. наук, м. Харків
- Мазуренко Г.В.*, аспірант кафедри управління містом НАДУ, магістр державного управління, м. Київ
- Матросова Л.М.*, завідувач кафедри оподаткування Східноукраїнського національного університету ім. В. Даля, д-р екон. наук, доц., м. Луганськ
- Мельник П.В.*, ректор Національної академії державної податкової служби України, д-р екон. наук, проф., м. Ірпінь
- Мельников О.Ф.*, заступник директора ХарРІ НАДУ з перепідготовки та підвищення кваліфікації, канд. фіз.-мат. наук, проф., м. Харків
- Мельтихова Н.М.*, завідувач кафедри державного управління та менеджменту ХарРІ НАДУ, канд. екон. наук, доц., м. Харків
- Метешкін К.О.*, завідувач кафедри моделювання професійних знань Міжнародного Слов'янського університету, канд. техн. наук, доц., м. Харків
- Минко П.С.*, декан факультету соціально-економічного управління ХарРІ НАДУ, канд. фіз.-мат. наук, доц., м. Харків
- Миронова Н.С.*, доцент кафедри державного управління та менеджменту ХарРІ НАДУ, канд. екон. наук, доц., м. Харків
- Одінцова Г.С.*, професор кафедри державного управління та менеджменту ХарРІ НАДУ, д-р екон. наук, проф., акад. АЕН України, м. Харків
- Олійник Т.О.*, докторант ХДПУ ім. Г.С. Сковороди, канд. пед. наук, м. Харків
- Попсуйшанка О.К.*, проректор ХМАПО, д-р мед. наук, проф., м. Харків
- Раковська Н.Х.*, ректор Міжнародного Слов'янського університету, канд. техн. наук, доц., м. Харків
- Рогожин Б.А.*, доцент кафедри соціальної медицини, управління та бізнесу в охороні здоров'я ХМАПО, канд. мед. наук, м. Харків
- Рябцева Ю.М.*, аспірант кафедри державного управління та менеджменту ХарРІ НАДУ, магістр державного управління, м. Харків
- Сердюк О.І.*, завідувач кафедри соціальної медицини, управління та бізнесу в охороні здоров'я ХМАПО, д-р мед. наук, доц., м. Харків
- Сиволовська О.В.*, аспірант кафедри менеджменту та маркетингу ХарДАЗТ, м. Харків
- Сичов В.О.*, головний спеціаліст організаційного відділу Харківської міської ради, канд. техн. наук, м. Харків
- Сичова В.В.*, доцент кафедри державної політики ХарРІ НАДУ, канд. іст. наук, доц., м. Харків
- Сіцінський А.С.*, докторант кафедри державного управління і менеджменту НАДУ, канд. пед. наук, м. Київ
- Славенко Е.І.*, в.о. завідувача кафедри інформаційних технологій Донецької державної академії управління, канд. техн. наук, доц., м. Донецьк
- Труш О.О.*, начальник кафедри управління і економіки Академії цивільної оборони

України, канд. держ. упр., м. Харків

Тхоряк О. Ф., слухач ХарРІ НАДУ, м. Харків

Хвусюк М. І., ректор ХМАПО, д-р мед. наук, проф., м. Харків

Хохлов М. П., завідувач кафедри ХДЕУ, д-р екон. наук, проф., м. Харків

Черепанов В. О., завідувач кафедри державної служби ХарРІ НАДУ, канд. філос. наук, доц., м. Харків

Черепанова В. О., доцент кафедри економічної теорії та фінансів ХарРІ НАДУ, канд. екон. наук, доц., м. Харків

Шумілкін В. А., Харківський міський голова, канд. техн. наук, магістр державного управління, м. Харків

Яременко О. І., головний науковий співробітник Науково-дослідного Центру правової інформатики АПрН України, канд. держ. упр., доц., м. Київ

Яременко Т. Ф., аспірант кафедри філософії і методології державного управління НАДУ, м. Київ

Ястремська О. М., докторант ХДЕУ, канд. екон. наук, доц., м. Харків

ЗМІСТ

ДЕРЖАВА І РОЗВИТОК СУСПІЛЬНИХ ПРОЦЕСІВ.....	3
<i>Бандурка О.М., Леженіна О.І. Співробітництво МВС України з ЄС у міжнародній правоохоронній сфері: нові пріоритети управління</i>	3
<i>Варналій З.С. Актуальні проблеми та стратегічні пріоритети регіонального розвитку України.....</i>	7
<i>Дунаєв І.В. Менеджмент людських ресурсів у генезі наукової управлінської думки.....</i>	15
<i>Краснопольорова С.В. Управлінські послуги: змістовні ознаки поняття.....</i>	21
<i>Мельтюхова Н.М. Сучасні проблеми теорії та практики державного управління в Україні</i>	25
<i>Миринова Н. С. Підходи до формування моделей діяльності територіальних органів влади.....</i>	29
<i>Одінцова Г.С. Комплексна оцінка діяльності районних державних адміністрацій</i>	34
<i>Сичова В.В. Вплив політичних партій УНР на органи влади</i>	38
<i>Хвистюк М.І., Розгожин Б.А., Попсуйшанка О.К., Сердюк О.І., Короп А.Ф. Науковий супровід діяльності органів місцевої влади в реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я</i>	41
<i>Яременко Т.Ф. Виборче право громадян як форма безпосереднього управління державними справами</i>	45
<i>Гришин І.Я. Філософсько-практичні аспекти Великого Проекту "Григорій Сковорода-300"</i>	49
АДМІНІСТРАТИВНО-ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЧИННИКИ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ. 55	
<i>Хохлов М.П. Посилення функціональної та фундаментальної підготовки - потреба сучасної економічної політики.....</i>	55
<i>Ковальчук В.Г. Фінансове забезпечення інноваційного розвитку України</i>	60
<i>Крутий О.М. Діалог влади і населення як елемент політичної культури</i>	64
ДЕРЖАВНА І МУНІЦИПАЛЬНА СЛУЖБА.....	69
<i>Бєлова Л. О., Метешкін К. О., Раковська Н.Х. Нова методологічна парадигма управління освітою і наукою</i>	69
<i>Мельников О. Ф. Аналіз потреб - невід'ємна складова професійного навчання державних службовців.....</i>	74
<i>Минко П.Є., Олійник Т.О. Технологія критичного мислення як складова підготовки фахівця нового типу.....</i>	79
<i>Давиденко В.П., Черепанов В.О. Державна служба у світлі європейського досвіду</i>	83
<i>Буцька І.О. Планування кар'єри державних службовців з використанням зарубіжного досвіду.....</i>	85
<i>Золотарьов В.Ф. Сучасні технології підвищення кваліфікації державних службовців</i>	88
<i>Конотопцева Ю.В. Оновлення управлінської еліти у процесі реформування політичної системи</i>	92
<i>Матросова Л.М., Андрущук А.О. Організаційно-економічні питання вдосконалення підготовки державних службовців</i>	96

<i>Рябцева Ю. М. Шляхи оновлення кадрового складу органів виконавчої влади .</i>	103
<i>Сіцінський А.С. Психолого-акмеологічне забезпечення спеціалізованої державної служби</i>	106

РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК І МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ	113
<i>Шумілін В.А., Сичов В.О. Методики оцінки діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування</i>	113
<i>Глуховенко Ю. М., Труш А.О. Реформи силових структур государства: разграничение полномочий между центром и регионами</i>	120
<i>Гриньова В. М., Ясиремська О. М. Концептуальні засади вдосконалення управління розвитком підприємництва місцевими органами влади</i>	126
<i>Кришобок В.Ю. Регіональні особливості державно-управлінських перетворень.</i>	130
<i>Козюра І.В. Концептуальні засади розвитку місцевого самоврядування в Україні</i>	135
<i>Братковський М.Л. Соціальне управління регіоном: конфліктологічний аспект</i>	139
<i>Котуков О.А. Шляхи підвищення професійної компетентності посадових осіб органів місцевого самоврядування</i>	144
<i>Любченко П.М., Тхоряк О.Ф. Удосконалення механізму взаємодії місцевих органів влади з підприємствами, установами та організаціями в цілях вирішення соціально-економічних питань регіону</i>	149
<i>Мельник П.В. Державно-правовий експеримент в Ірпінському регіоні в контексті регіоналізації</i>	153
<i>Славенко Е.І., Брадул С.В. Управління комерційними витратами електроенергії як механізм енергозберігаючої політики</i>	158
<i>Яременко О.І. Роль місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в інформаційно-правових відносинах.....</i>	163

ЕКОНОМІКА, ПОЛІТИКА І ПРАВО В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ	168
<i>Антонова Н.Б. Основные направления совершенствования государственного регулирования экономики в условиях белорусской модели развития.....</i>	168
<i>Архієреєв С.І. Роль місцевих органів влади в реалізації трансакційної політики держави.....</i>	174
<i>Білоусов Ю.В. Питання законодавчої регламентації адміністративних процедур в Україні.....</i>	178
<i>Верлока В.С., Сиволовська О.В. Напрямки створення стратегічної системи державного регулювання інноваційної діяльності промислових підприємств..</i>	182
<i>Воронкова В.Г. Управління як єдиний соціальний організм</i>	187
<i>Корецький М.Х. Створення господарського права і контроль за його виконанням.....</i>	191
<i>Костишев В.В. Застосування заходів адміністративного примусу міжвідомчими контролюючими органами.....</i>	195
<i>Мазуренко Г.В. Роль місцевих бюджетів у вирішенні соціально-економічних проблем міста.....</i>	199
<i>Черпанова В.О. Шляхи вдосконалення технології адміністративного аудиту ..</i>	203

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	207
------------------------------------	------------

Наукове видання

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Випуск 8

Засновано у 2003 р.

Засновник - Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві 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

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

Редактори *О.І. Новохацька, Т.В. Кузнякова, І.А. Гребцова*
Коректори *О.І. Новохацька, Т.В. Кузнякова, І.А. Гребцова*
Технічна редакція і верстка *Л.О. Петренко*

Підписано до друку 02.07.2004. Формат 70x100^{1/16}. Папір офсетний. Гарнітура Таймс.
Друк офсетний. Умов. друк. арк. 17,09. Обл.-вид. арк. 18,02. Тираж 300 прим.

Видавництво Харківського регіонального інституту Національної академії
державного управління при Президентіві 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:
sciencedpt@kbuara.kharkov.ua
Віддруковано з оригінал-макета в поліграфічному центрі "Літографіка".
61050, м. Харків, просп. Московський, 75.