

А.О. Єпіфанов, М.В. Мінченко, Б.А. Дадашев

УПРАВЛІННЯ РЕГІОНОМ

За загальною редакцією
доктора економічних наук А.О. Єпіфанова

*Рекомендовано Міністерством освіти і науки України
як навчальний посібник для студентів
вищих навчальних закладів*

Суми
ДВНЗ “УАБС НБУ”
2008

УДК 332.14(075.8)
ББК 65.050.9(Укр)22
Є67

Гриф наданий Міністерством освіти і науки України,
лист № 1.4/18Г-398 від 11.02.2008

Рецензенти:

доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри банківської справи
Державного вищого навчального закладу
“Українська академія банківської справи
Національного банку України”

І.В. Сало;

доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри фінансів
Сумського національного аграрного університету

А.В. Чупіс

Єпіфанов А. О.

Є67 Управління регіоном [Текст] : навчальний посібник / А. О. Єпіфанов,
М. В. Мінченко, Б. А. Дадашев ; за заг. ред. д-ра екон. наук А. О. Єпіфанова. –
Суми : ДВНЗ “УАБС НБУ”, 2008. – 361 с.

ISBN 978-966-8958-27-4

Навчальний посібник охоплює теоретичні, методологічні та практичні проблеми управління соціально-економічним розвитком регіонів. В ньому висвітлено організацію управління як регіоном в цілому, так і основними ланками його життєдіяльності.

На відміну від існуючих видань в даному посібнику проблеми розкриваються з точки зору регіональної економіки, її взаємозв'язку з загальнодержавною системою управління та економічною політикою.

Призначений для студентів економічних і управлінських спеціальностей, а також спеціалістів з державного і регіонального управління.

УДК 332.14(075.8)
ББК 65.050.9(Укр)22

ISBN 978-966-8958-27-4

© Єпіфанов А.О., Мінченко М.В., Дадашев Б.А., 2008.
© ДВНЗ “Українська академія банківської справи
Національного банку України”, 2008

ЗМІСТ

| | |
|---|-----|
| ВСТУП..... | 5 |
| Розділ 1. ДЕРЖАВНИЙ УСТРІЙ, АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ ПОДІЛ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ..... | 18 |
| 1.1. Поняття і сутність державного та адміністративно-територіального устрою в Україні..... | 18 |
| 1.2. Історичні, теоретичні й методологічні аспекти місцевого самоврядування..... | 29 |
| 1.3. Правові та матеріально-фінансові основи і система сучасного місцевого самоврядування в Україні..... | 40 |
| Розділ 2. СИСТЕМА ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІЧНИМ І СОЦІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ..... | 53 |
| 2.1. Концепція регіональної політики України..... | 53 |
| 2.2. Державна управлінська вертикаль і самоврядування..... | 58 |
| 2.3. Розмежування функцій державного управління та місцевого самоврядування..... | 70 |
| 2.4. Моделюючі фактори територіального управління.... | 86 |
| 2.5. Моделі (система) органів управління економічним і соціальним розвитком регіонів України..... | 92 |
| 2.6. Трансформація змісту функцій територіального управління в умовах глобалізації..... | 117 |
| 2.7. Організація державного управління регіоном. “Дерево цілей” державного управління регіоном..... | 123 |
| Розділ 3. ОРГАНІЗАЦІЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ ТА УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ БЮДЖЕТАМИ..... | 131 |
| 3.1. Місцеві бюджети в складі бюджетної системи України.... | 131 |
| 3.2. Доходи місцевих бюджетів..... | 137 |
| 3.3. Видатки місцевих бюджетів..... | 151 |
| 3.4. Управління місцевим бюджетом на стадіях бюджетного процесу..... | 155 |
| 3.5. Міжбюджетні відносини..... | 158 |
| Розділ 4. УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЯМИ..... | 170 |
| 4.1. Поняття, економічна сутність, форми і класифікація інвестицій..... | 170 |
| 4.2. Поняття та класифікація інвестиційних проектів..... | 172 |
| 4.3. Особливості проектного фінансування..... | 174 |
| 4.4. Поняття та сутність управління інвестиційними проектами..... | 205 |
| 4.5. Управління інвестиціями регіонів..... | 216 |

| | |
|--|-----|
| Розділ 5. ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ І УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ РЕГІОНУ | 230 |
| 5.1. Загальні положення | 230 |
| 5.2. Реалізація в регіоні єдиної державної політики економічного і соціального розвитку..... | 235 |
| 5.3. Управління фінансово-кредитними та податковими процесами розвитку регіонів | 248 |
| 5.4. Управління економічними процесами в аграрно-промисловому комплексі регіону..... | 264 |
| 5.5. Управління ринком праці та безпекою життєдіяльності в регіоні..... | 277 |
| Розділ 6. УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ РЕГІОНУ | 291 |
| 6.1. Теоретичні підходи до визначення регіональної соціальної політики | 291 |
| 6.2. Управління розвитком системи охорони здоров'я, фізичної культури та спорту | 303 |
| 6.3. Державно-громадське управління освітнім комплексом регіону..... | 307 |
| 6.4. Управління розвитком культури і мистецтва в регіоні ... | 316 |
| Розділ 7. ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ У БАЗОВИХ ГАЛУЗЯХ ЕКОНОМІКИ ТА НА ПІДПРИЄМСТВАХ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ РЕГІОНУ | 322 |
| 7.1. Особливості управління у базових галузях економіки регіону..... | 322 |
| 7.2. Управління житлово-комунальним господарством регіону | 325 |
| 7.3. Управління процесами містобудування та архітектури поселень регіону..... | 332 |
| СЛОВНИК ТЕРМІНІВ..... | 342 |
| ЛІТЕРАТУРА | 360 |

ВСТУП

Для забезпечення переходу до економічного та соціального розвитку України сьогодні найбільш важливим завданням є реалізація правових і економічних механізмів, які б стимулювали динамічне зростання власного промислового виробництва. Однією з головних тенденцій при вирішенні поставленого завдання і завдяки цьому зміни економічної кон'юнктури в процесі реформування економічної системи є регіоналізація економіки України.

Проблема центру і регіонів – давня, вона актуальна не тільки в Україні, а і в багатьох інших державах. Ця проблема багатогранна: і політична, і економічна, і організаційно-управлінська. Суть її в тому, щоб забезпечити ефективний розподіл праці і відповідальності між центральними і регіональними органами, з одного боку, та юридично забезпечити їх взаємоузгоджену роботу за загальнодержавним стратегічним планом – з іншого.

Відомо, що децентралізація управління економікою підвищує актуальність регіональних економічних проблем. Без адекватних регіональній специфіці дій добитися стійкого економічного зростання дуже важко. Одна із основних причин, що перешкоджають нормальному соціально-економічному розвитку регіонів і муніципальних формувань, пов'язана з неефективною організацією системи територіального (регіонального) управління.

В умовах переходу від централізовано-планової системи управління народним господарством до ринкових відносин багато соціальних і економічних процесів вийшли з-під контролю влади. В цій ситуації слід звернутися до теорії, її законів, які розкривають глибинні і установлені причинно-наслідкові зв'язки, що зберігаються і повторюються в масових явищах. Тому навіть в надзвичайній ситуації вони можуть бути орієнтиром для економічної політики і практики.

Більшість проблем регіонів зараз виникають через несистемний, некомпетентний підхід до управління господарством, розподілу і обміну, небажання або невміння рахуватися із законами повсякденного господарського життя.

Серед численних причинно-наслідкових зв'язків в системі управління регіоном виділяються п'ять найбільш суттєвих і повторюваних в різних ситуаціях законів: узгодження інтересів; поєднання державного регулювання економіки з господарською самостійністю підприємств; організація управління; об'єктивний конкурсний відбір керівників господарств та керівників управлінських структур регіону; співучасть трудових колективів в управлінні підприємством.

Ці закони утворюють гнучкий, але водночас стійкий “каркас” системи свідомого управління і регулювання темпів і структурних пропорцій соціально-економічного розвитку регіонів.

Як відомо, система управління економікою виконує такі основні функції: *направляючу* – обґрунтування цілей і вибір головних шляхів їх досягнення; *координуючу* – збалансування найважливіших пропорцій і узгодження суперечливих взаємозв’язків суспільного розподілу праці; *стимулюючу* – активізація рушійних сил розвитку.

Шляхи виходу із складних ситуацій в першу чергу слід шукати у сфері мотивації поведінки людей, тобто у сфері взаємодії їх інтересів та вигідності.

Закон узгодження інтересів є вихідним, провідним у системі законів управління соціально-економічними системами. Адже інтереси – усвідомлена форма потреб людини – являють собою рушійну силу в діяльності людей, визначають їх старанність і підприємливість. Оскільки потреби мають постійну тенденцію до зростання, то й інтереси як своєрідний двигун економіки являють собою постійне джерело вдосконалення і поступального розвитку виробництва. Питання тільки в тому, як управляти цим двигуном і якою енергією забезпечувати його безперебійну та ефективну роботу.

Відповідь на ці питання в загальній формі дає закон узгодження інтересів. Він розкриває причинно-наслідкову залежність між рівнем узгодженості суперечливих інтересів, досягнутих під впливом управління, і результатами, ефективністю колективної праці. Інтереси людей можна поєднувати і групувати за багатьма ознаками: особисті, групові, колективні, класові, національні, загальнонародні. Причому перші з них – особисті інтереси – найбільш впливають на поведінку і дії людини.

Завдання управління регіоном полягає в тому, щоб за допомогою економічних, адміністративних і виховних методів надати цим інтересам один бажаний напрям – досягнення наміченої мети з найменшими витратами часу і ресурсів.

Механізм, за допомогою якого управління здійснює узгодження інтересів, може мати різні форми і характер. Найбільш простий, але часто найменш ефективний – пряме адміністративне розпорядження діяти за обов’язковим порядком. Набагато делікатніший за характером – адміністративний дозвіл господарнику діяти самостійно “в рамках закону”. Друга форма адміністративного регулювання – категорична заборона тих чи інших дій під загрозою штрафу або судового покарання. Більш гнучкими і часто більш результативними є опосередковані

методи впливу на поведінку людей за допомогою надання податкових пільг, кредитів, регулювання цін та ін.

Тісно взаємодіє із законом узгодження інтересів другий принцип управління економікою регіону – *поєднання державного регулювання із самостійністю підприємств (закон єдності двох підсистем управління)*. По суті, мова йде про усталений характер, об'єктивну необхідність ділової взаємодії адміністративної влади і господарського управління або, висловлюючись більш узагальнено, про взаємодію політики і економіки.

В жодній країні світу протягом всієї історії людства не існувало чисто ринкової системи. Скрізь і завжди держава брала і бере на себе виконання ряду функцій регулювання товарно-грошових і фінансових відносин, правового забезпечення відповідного порядку в ринковому просторі, в транспортних перевезеннях, у зв'язку та ін.

У всіх “ринкових” державах є немало прихильників використання планів, програм, іншого інструментарію державної структурної політики для підвищення темпів розвитку економіки за рахунок швидкого і широкомасштабного застосування найновіших досягнень науки і техніки. Як правило, це дає великий економічний ефект. Розробка планів та активна структурна політика на рівні держави, її регіонів є зараз складовою частиною діяльності урядів Японії, Франції, Швеції, тією чи іншою мірою вони використовуються майже у всіх розвинутих державах світу. Тому мова йде не про те, бути чи не бути державному регулюванню економіки, а про те, в якій формі і якими методами здійснювати таке регулювання і де повинна проходити межа між адміністративним втручанням державних регіональних органів і господарською самостійністю підприємств. Будь-яке зміщення такої межі від оптимальної лінії в бік надмірної централізації або свавілля призводить, як правило, до егоїстичної “вседозволеної” комерційної діяльності підприємств, порушує рівновагу між політикою і економікою, зумовлює переважання однієї підсистеми і послаблення іншої, що негативно відбивається на якості і ефективності життєдіяльності населення регіону.

Ще один *важливий інструмент державного регулювання економіки регіону – соціальна політика*. Так, у всіх розвинутих державах першорядне значення надається покращенню якості освіти і виховання молоді, систематичному підвищенню кваліфікації працюючого населення, розвитку науки. В більшості країн держава безпосередньо бере участь в пенсійному забезпеченні громадян, в соціальному, житловому будівництві, у вирішенні проблем зайнятості, контролює і регулює охорону здоров'я, інші важливі сфери життєдіяльності.

Поєднання державного регулювання з господарською самостійністю підприємств вимагає регулювання взаємодії всіх ланок державного апарату з підприємствами, адресного регулювання конкретних функцій і відповідальності між окремими рівнями в ієрархії самої державної підсистеми управління.

Перша із зазначених проблем найбільш складна, оскільки мова йде про діалектичне поєднання відносин різної якості – політики і економіки. При цьому економіка виступає як вихідна опорна база для вироблення політики, а інтереси працівників і колективів у своїй сукупності повинні розглядатися як найбільш потужна рушійна сила розвитку економіки регіону в цілому. У взаємозв'язку державних органів управління регіону і підприємств пріоритет належить останнім. Це повинно проявлятися їх широкою господарською самостійністю і відповідальністю як за задоволення платоспроможного попиту в конкретному секторі ринку, так і за грошове забезпечення особистих доходів членів трудових колективів, а також накопичення коштів для розвитку виробництва. При цьому головним регулятором асортименту і обсягу випуску конкретної продукції є ринок, тобто попит споживачів і наявна пропозиція.

Однак від ринку не можна вимагати неможливого. Низка важливих регулюючих функцій в масштабі регіону як цілісного комплексу повинна залишатися у державних регіональних структур: науково-технічна і структурна політика, вироблення і втілення в життя загальних цілей і принципів соціального розвитку, в тому числі з охорони навколишнього середовища. Все це повинно опиратися на єдиний план чи програму.

Другий аспект державного регулювання соціально-економічного розвитку регіону розкривається в *законі організації управління*, який відображає необхідність чіткого розмежування функцій, прав і відповідальності між кожною ланкою, починаючи від регіонального (обласного) до районного і місцевого, закінчуючи підприємством. По суті, мова йде про організоване забезпечення високої якості розподілу і кооперації управлінської праці, а отже, і її кінцевої ефективності. Вихідною передумовою розширення реальної самостійності підприємства, як і будь-якого державного органу управління, є не права, а економічна і юридична відповідальність за кінцеві результати своєї діяльності. Все повинно бути зважено і збалансовано.

Наділення конкретного органу управління широкими повноваженнями без відповідальності за правильне використання наявних в нього ресурсів призводить на практиці до волюнтаризму і безгосподарності. І, навпаки, покладання високої відповідальності без відповідних

прав і можливостей для виявлення ініціативи, здійснення маневру ресурсами також не дає ніякого ефекту. Існує об'єктивний зв'язок між ступенем відповідності прав і відповідальності кожної ланки управління, кожного керівника, з одного боку, і якістю, результативністю управлінської праці – з іншого.

Основним недоліком існуючих систем регіонального управління є відсутність в них підсистем, що відповідають за розроблення і реалізацію стратегії розвитку регіону. Така ситуація – наслідок розподілу праці в системі державного управління, що історично склався. Стратегії розвитку великих міст чи регіонів розробляли центральні органи управління, завдання місцевої влади в основному зводилося до реалізації затверджених вищестоящими органами планів. Участь місцевих органів управління в розробці стратегічних планів розвитку міст і регіонів була зведена до мінімуму.

В сьогоденні умовах необхідний принципово новий підхід до організації системи регіонального управління. Міста і регіони одержали право самостійно визначати свій шлях розвитку. Для реалізації цього права таких важливих умов, як достатність місцевих бюджетів і чіткий розподіл функцій між різними рівнями управління, недостатньо. Першочергового значення набуває проблема перебудови наявної системи управління регіонами з метою надання їй більш стратегічної спрямованості.

Ринкова економіка накладає на регіони ряд економічних і соціальних обмежень і вимог: регіони змушені конкурувати з метою залучення зовнішніх інвестицій і кваліфікованої робочої сили, покриття зростаючого рівня потреб населення у формі комунальних послуг та ін. Таким чином регіони в ринкових економічних умовах стають рівноправними учасниками ринку.

Сучасні трактування суті політичних і економічних трансформацій в суспільстві і економіці держави обґрунтовують зміщення акцентів управління у сферу регіональних пріоритетів і розглядають регіон як складову стійкого і динамічного соціально-економічного розвитку держави. Специфіка регіонів як складних господарських систем передбачає використання в сучасних умовах якісно нових методів управління, створення правових норм, що регламентують регіональний розвиток, та комплексних механізмів, що враховують природні, географічні, історичні, економічні особливості територій, а також ступінь проникнення в економіку ринкових відносин.

Методологічною базою організації процесу управління регіоном, зорієнтованою на стабільність всіх сторін життя суспільства, є розроблення цілей і завдань стратегічного розвитку, обґрунтування наукових

принципів управління, визначення шляхів та дійових механізмів досягнення цілей, стратегії фінансування і методів контролю за витрачанням фінансових коштів. Відповідно до Концепції державної регіональної політики головною метою є створення умов для динамічного розвитку держави і її територіальних складових на основі раціонального використання потенціалу регіонів, підвищення ефективності управлінського впливу з боку органів виконавчої влади і місцевого самоуправління з метою підвищення рівня і якості життя населення. Якщо врахувати, що регіональна управлінська система входить до складу більш розгалуженої системи державного управління, то правомірна спадкоємність цілей і завдань загальнодержавного і територіального розвитку. Але часто регіони виконують різні з позицій загальнодержавного і геополітичного значення функції, тобто абсолютного співпадання державних і регіональних інтересів може і не бути. Тому регіональне управління передбачає вивчення специфіки і закономірностей розвитку регіону, його ролі, значення і внеску в економіку держави, аналіз альтернативних шляхів і розроблення прогностичних сценаріїв розвитку з метою визначення перспективних орієнтирів і запобігання негативних соціально-економічних наслідків, виділення пріоритетних напрямів функціонування виробничої і невиробничої сфер, підбір адекватних і ефективних інструментів і механізмів управління регіоном.

Складність територіальних господарських систем передбачає вирішення проблем організаційного і соціально-економічного характеру саме на регіональному рівні з позицій системності та комплексності.

Стабільний стан регіону неможливий без реалізації відповідних принципів, що формують напрямки і зміст регіональної політики. Узагальнюючи результати теоретичних досліджень з питань регіонального управління, необхідно врахувати при формуванні регіональної політики дві групи принципів: 1) позиції загальнотеоретичного плану; 2) позиції, що враховують елементи гармонізації економіко-екологічних відносин.

До *першої групи принципів* слід віднести такі: система територіального управління підпорядковується системі державного управління і є її складовою частиною, але соціально-економічний розвиток регіону базується на основних концептуальних положеннях державної політики регіонального розвитку; реалізація регіональної політики повинна мати послідовний характер, повністю виключати елемент стихійності і ґрунтуватися на принципах системності, основними методами регулювання внутрірегіонального і міжрегіонального розвитку повинні стати організаційно-правові і економічні механізми; забезпечення повноцінного функціонування сфер матеріального і нематеріального

виробництва, недопущення (ліквідація) диспропорцій територіального розвитку, що оцінюється за визначеним переліком показників, які формуються в рамках дієвої і відкритої інформаційної системи; розподіл функцій управління і відповідальності між різними рівнями влади відповідно до їх компетенції; надання самостійності регіонам щодо формування дохідної частини бюджету і розподілу фінансових коштів.

Принципи управління, які відносяться до *другої групи*, передбачають: раціональну інтеграцію і збалансування розвитку природно-ресурсних і виробничо-економічних систем регіону на основі оптимального входження господарських структур в екологічну систему; врахування специфіки регіонального природно-господарського комплексу, його конкурентних переваг, вигод і обмежень при визначенні пріоритетних напрямів розвитку регіону; забезпечення безпечного розвитку регіону на основі оцінки можливості виникнення різних видів ризиків (аварій, техногенних та природних катаклізмів, конфліктів), розроблення стратегії управління ризиками в регіоні; здійснення моніторингу і контролю за станом навколишнього середовища в умовах зростання антропогенних і техногенних навантажень з метою забезпечення ресурсної, продовольчої і екологічної безпеки.

Реалізація вказаних принципів дозволить організувати управління регіональним розвитком з позицій наукового підходу.

Вивчивши специфіку регіону, яка визначається з урахуванням наведених раніше факторів, можна обґрунтувати пріоритетні шляхи реалізації поставлених цілей, що відповідають ситуації, яка склалася. До пріоритетних напрямів управління регіональним розвитком слід віднести:

- структурну перебудову економіки регіону на основі інноваційної і екологічної моделі розвитку;
- стимулювання створення малого та середнього екобізнесу;
- включення екологічних імперативів в перелік завдань та функцій ринкової інфраструктури;
- створення екологічного бізнес-центру, у функції якого входить розроблення високих екотехнологій, природоохоронного обладнання та техніки, надання юридичних і консультаційно-методичних послуг підприємствам, організаціям, підприємцям та органам влади в регіоні.

Значно складніше визначити внутрішні джерела фінансового забезпечення управлінських рішень щодо соціально-економічної та екологічної сфер. Зазначимо, що держава може адекватно реагувати на критичні еколого-економічні ситуації в регіоні, запроваджуючи незвичайні економічні, екологічні та правові режими, надаючи фінансову допомогу

регіонам. Форми фінансової підтримки теоретично більш широкі, ніж ті, що здійснюються на практиці. Найбільш реальним і відносно стійким, але і водночас недостатньо ефективним джерелом надходження фінансових коштів з державного бюджету в регіональній є трансферти, які визначаються методом розрахунків. Їх розмір обмежений і майже завжди не забезпечує вирішення не тільки екологічних, але й інших, не менш важливих регіональних проблем. Інші форми фінансової підтримки регіонів (бюджетні асигнування, кредитні ресурси) одержати надто складно.

Слід врахувати, що реально існують регіони-донори бюджетних коштів і регіони-реципієнти. Відомі варіанти перерозподілу бюджетних коштів базуються на вдосконаленні перерозподільних процесів в податковій системі, диференціації відрахувань від податків, встановлення відсотка виплат від суми акумульованих податків. Всі ці методи мають свої переваги і недоліки. Скоріше всього, одна модель буде неприйнятною, оскільки надто великий вплив зовнішніх факторів – національно-історичних, політичних та економічних. Отже, вірогідно, ще буде багаторівнева схема, яка інтегрує позитивні сторони тих чи інших підходів. Основою синтетичної моделі управління регіональним бюджетом повинен бути принцип встановлення залежності між обсягами його доходів і рівнем результативності господарства регіону. Це дозволить привести фінансові можливості регіональних і місцевих органів влади у відповідність з масштабами соціально-економічних, екологічних та інших проблем, розподілених за ступенем їх значення та рівнем загрози для економічного розвитку регіону.

Соціально-економічні умови, які нині склалися в Україні, передбачають певну самодостатність регіонів. Водночас комплексний аналіз соціально-економічного розвитку регіонів за показниками виробленого національного доходу, забезпечення об'єктами соціальної інфраструктури, використання природно-економічного потенціалу, екологічної ситуації свідчать про суттєві міжрегіональні відмінності і наявність багатьох проблем у розвитку виробничих сил регіонів.

Суттєві відмінності мають місце між областями, а всередині їх на регіональному мікрорівні (райони, міста) – за показниками забезпечення населення об'єктами соціальної і виробничої інфраструктури.

Сьогодні інтегральний рівень розвитку соціально-культурної сфери в областях досягає 40-52 % від нормативу, ступінь задоволення потреб населення в платних послугах складає 35-45 % від раціональної норми. Не забезпечені на сучасному рівні потреби для розвитку систем зв'язку, інформації, транспортних комунікацій.

В занедбаному стані знаходиться соціально-культурна сфера в сільських населених пунктах, де вона не тільки значно відстає від встановлених нормативів, але й в багатьох з них відсутня.

Майже 30 % сіл не мають закладів охорони здоров'я, біля 50 % – дитячих дошкільних закладів, закладів з надання побутових послуг. Технічне облаштування житлового фонду в сільській місцевості в декілька разів (3-4) менше, ніж в місті. Це значною мірою є причиною переселення сільського населення в міста та його старіння.

Суттєво впливає на процеси соціально-економічного розвитку регіонів демографічна ситуація, яка в багатьох з них дуже складна у зв'язку з тим, що смертність значно перевищує народжуваність. Зберігаються значні диспропорції в рівнях безробіття.

Практично для всіх регіонів України характерна складна екологічна ситуація. Переважний розвиток ресурсномістких і енергоємних галузей промисловості обумовило формування високого антропогенного і техногенного навантаження на природно-територіальний комплекс.

Отже, в складі економічного потенціалу регіону можна виділити такі структурні блоки:

- *навколишнє середовище та природні ресурси* (натуральні сировинні запаси та джерела, природні умови, екологічна обстановка). Цей блок за характером процесів, що відбуваються, поділяється на такі елементи: природно-сировинний, природнокліматичний і екологічний;
- *населення* (суб'єкт матеріального виробництва і споживання, соціального і духовного життя). Даний блок може бути поділений на такі елементи: демографічний, трудовий, споживацький, освітній, науковий, політичний, культурно-творчий, соціально-психологічний;
- *виробничі ресурси* (знаряддя та засоби праці, матеріально-технічна база, товарна продукція; промислове та сільськогосподарське виробництво і надання послуг; науково-технічний, фінансовий, експортно-імпортний блоки);
- *організаційно-управлінський блок* (система засобів та методів управління соціально-економічними процесами в межах регіону: господарські механізми, ступінь освоєння ринкових відносин, ефективність проведення соціально-економічної політики, розвиток місцевого самоврядування та ін.);
- *геополітичний блок* (місце регіону в системі міжрегіональних економічних, політичних зв'язків та комунікаційних систем).

Ресурсний склад елементів економічного потенціалу регіону такий:

- економічно активне населення;
- основні фонди;
- запаси та резерви матеріальних цінностей;

- природні ресурси виробничого призначення (розвідані і враховані, залучені у виробництво);
- нематеріальні ресурси (науково-технічна, організаційно-політична і соціально-економічна інформація).

Основною територіальною ланкою для реалізації державної регіональної політики в Україні є область. Тут повинне забезпечуватися створення належних умов для життєдіяльності людей, ефективно використання місцевих господарських ресурсів, розвиток взаємовигідних міжрегіональних виробничих відносин. Саме на обласному рівні реалізується принцип регіонально-економічної забезпеченості та саморозвитку. Області мають бути відповідними соціально-економічними комплексами, збалансованими за головними функціональними підсистемами: природно-ресурсною, виробничою, соціальною, демографічною, екологічною. Для цього їм потрібно надати необхідні управлінські функції.

Сьогодні в Україні на державні регіональні органи – обласні і районні держадміністрації – покладені дуже важливі і широкі функції, а саме:

- управління економікою території (репрезентація держави при вирішенні питань, пов'язаних з реалізацією державної економічної політики) – фінансами, державною власністю, зовнішньоекономічними зв'язками, роздержавлення і демонополізація, розвиток виробничої і ринкової сфери, створення виробничої і ринкової інфраструктури торгівлі та побутового обслуговування населення, промисловість, енергетика, транспорт та зв'язок, капітальне будівництво, житлово-комунальне господарство, містобудування і архітектура, агропромисловий комплекс;
- соціальний розвиток та соціальний захист населення, охорона праці, освіта, культура, питання сім'ї та молоді, фізична культура та спорт;
- виконання державних функцій: оприлюднення законів, виконання указів Президента, постанов і розпоряджень Уряду, збирання державних податків, організація загальних виборів, ведення актів громадського стану, участь у переписах населення, робота з пресою та органами інформації, реєстрація актів громадянського стану, забезпечення громадської безпеки і правопорядку, надзвичайні ситуації та цивільний захист населення, оборона і мобілізаційна робота, архів, державна ветеринарна медицина тощо. Перелік державних функцій, які передані місцевій владі, чітко викладений у Законі України “Про державні адміністрації”.

Аналізуючи Конституцію України, Закон України “Про місцеве самоврядування” та інші законодавчі акти, можна дійти до висновку,

що Україна, як і більшість постсоціалістичних країн, ще й досі тяжіє до централізованого типу управління територіями, тобто управління регіональним розвитком має характер деконцетрованого державного централізму. Всі місцеві органи державної виконавчої влади прямо, а представницькі опосередковано включені в жорстку вертикаль державної виконавчої влади з підпорядкуванням центральному уряду.

Аналіз історичного розвитку показує, що регіональна політика Української держави повинна базуватися на раціональному сполученні принципів централізму і децентралізації державного управління, федералізму і, що найважливіше, – на самоврядуванні. Так, реалізація принципів централізації і децентралізації пов'язана з управлінням державним сектором економіки, який має велику питому вагу, а також з процесами приватизації і демонополізації економіки. Унітарному устрою України також притаманні певні риси хоча й непослідовного, але федералізму щодо Автономної Республіки Крим у складі України. За своєю суттю АРК – федеральне формування, навіть при спробі втиснути його в “прокрустове ложе” автономного утворення. АРК має всі ознаки федеральної республіки: наявність автономної компетенції в конституційній та законодавчій сферах і управлінні; автономний бюджет; систему державних органів – Верховну Раду та її Голову, Раду Міністрів тощо. Подальший розвиток місцевих громад пов'язується з послідовним втіленням принципів самоврядності, що задекларовані в ст. 4 Закону України про місцеве самоврядування, але насправді виявилися нереалізованими.

Сповідуючи ідеї соборності, з метою виключення сепаратистських тенденцій, та подальшого розвитку територіального устрою в Україні офіційно була обрана модель унітарної децентралізованої держави. Враховуючи переваги і недоліки вибору для федерального устрою, автори у цьому підручнику зупиняються на розгляді моделей територіального управління, що притаманні унітарній державі, якою залишається наша країна і нині.

Місцеве управління, на яке слід орієнтуватися у пошуках оптимальної для України моделі, знаходиться між децентралізованим та самоврядним типами. У зв'язку з цим у підручнику детально розглянуті такі моделі управління регіону: обмежена децентралізація, сильна децентралізація та регіональна автономія. Спільним для цих моделей є сталий розвиток демократичних інститутів і в першу чергу місцевого самоврядування територіальних громад базового рівня.

Основною відмінністю зазначених моделей є різні підходи до формування територіального управління на регіональному рівні. Визнання принципу розподілу влади з обов'язковим виділенням системи

самоврядування у недержавну структуру та поширення її на субнаціональний рівень – найважливіше завдання при реформуванні державного управління. Але кожного разу під час чергового етапу реформування державного управління, як-то: узгодження Конституції у 1996 р., Закону про місцеве самоврядування у 1997 р., розробки концепції адміністративної реформи у даний час, в Україні вкрай актуальним для всіх урядових і політичних сил постає питання: хто реально буде впливати на регіони, в першу чергу на голів представницької та виконавчої влад, і як це закріпити законодавчо?

У державах перехідного типу, якою є Україна, особлива увага до регіонального рівня зумовлена нагальною потребою демократизації суспільного життя. Однак часто звичайна децентралізація ототожнюється з демократією, тобто визнається необхідність розосередження державної влади, що дозволяє вирішувати наболілі проблеми розвитку територій. Серед них – врахування групових та місницьких інтересів шляхом участі в управлінні представників опозиції, партій меншості, послаблення бюрократизму через виборчу систему, передача функцій надання послуг від центру в регіони і на місця, а також пов'язаних з цим витрат через перенесення податкового тягаря на периферію чи скорочення централізованих відрахувань тощо. Але з іншого боку, “стурбованість” з приводу справедливого розподілу допомоги за державними суспільними програмами, що залишилися з радянських часів, призводить до концентрації відповідних функцій та матеріально-фінансових ресурсів для їх виконання в центрі. Ще й сьогодні в певних урядових структурах існує впевненість у тому, що більшим функціональним одиницям властиві кращі показники діяльності, вищий коефіцієнт ефективності витрат, а тому більша результативність, наприклад, це великі школи, вищі навчальні заклади, лікарні, райони надання певних послуг.

Моделювання системи раціонального управління безпосередньо пов'язане з вирішенням комплексу питань у сферах державного устрою України, реформуванням системи державного управління, визначенням напрямів розвитку ринкової економіки та ін. Завданням цього процесу є створення сприятливих умов для демократизації суспільства, розвитку місцевого самоврядування та інших громадських інститутів на всіх рівнях територіального управління. Проте реальний, а не декларований розподіл функцій і повноважень між органами управління загальнодержавного, регіонального і місцевого рівнів є по суті перерозподілом фінансових, майнових та інших ресурсів між державним і суспільним, у тому числі муніципальним, секторами економіки. Ця проблема також розкривається авторами.

Даний навчальний посібник є наслідком спостережень, роздумів і пошуку авторів протягом їх багаторічної науково-дослідної та практичної діяльності. В ньому зроблена спроба систематизувати досить складні питання теорії і практики управління регіоном для більш зручного і порівняно легкого вивчення дисципліни.

Структура посібника побудована за принципом аналізу проблем, починаючи із загальнодержавного устрою, адміністративно-територіального поділу та місцевого самоврядування, до системи органів управління економічним і соціальним розвитком регіонів та управління конкретними сферами життєдіяльності регіонів.

В посібнику поданий словник термінів.

Автори сподіваються, що посібник з проблем управління регіоном стане в нагоді студентам вищих навчальних закладів економічних спеціальностей, а також зацікавить фахівців, пов'язаних з державним і регіональним управлінням, що сприятиме підвищенню рівня управління суспільними процесами в Україні і зокрема в регіонах.

Контрольні питання для засвоєння положень вступу до навчального посібника

1. Актуальність регіональних економічних проблем.
2. Найбільш суттєві закони управління регіоном.
3. Основні функції системи управління регіоном.
4. Закон узгодження інтересів.
5. Поєднання державного регулювання із самостійністю підприємств (Закон єдності двох підсистем управління).
6. Закон організації управління.
7. Перша група принципів, що формують спрямованість і зміст регіональної політики: позиції загальнотеоретичного плану.
8. Друга група принципів, що формують спрямованість і зміст регіональної політики: позиції, що враховують елементи гармонізації економіко-екологічних відносин.
9. Пріоритетні напрями управління регіональним розвитком.
10. Структурні блоки економічного потенціалу регіону.
11. Область як основна ланка реалізації державної регіональної політики.
12. Зміст та структура Закону України “Про державні адміністрації”.
13. Зміст та структура Закону України “Про місцеве самоврядування”.
14. Сутність раціонального управління регіоном.

Розділ 1. ДЕРЖАВНИЙ УСТРІЙ, АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ ПОДІЛ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

1.1. ПОНЯТТЯ І СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В УКРАЇНІ

Сучасні країни світу мають три форми державного устрою.

Конфедерація – форма державного устрою, при якій держави, що утворюють конфедерацію, повністю зберігають свою незалежність, мають власні органи державної влади і управління. В межах конфедерації вони утворюють спеціальні об'єднані органи для координації дій за певними цілями – військовою, зовнішньополітичною та ін. Історично у формі конфедерації була утворена Швейцарія.

Федерація – форма державного устрою, при якій федеративні одиниці, що входять до складу держави, – члени федерації, наприклад, землі, штати, мають власні конституції, законодавчу, виконавчу, судову владу. Поряд з цим утворюються єдині федеральні органи державної влади та управління, встановлюється одне громадянство, грошова одиниця та ін. Федеративними державами є США, Німеччина, Росія, Індія та багато інших країн світу.

Унітарна держава – форма державного устрою, при якій територія країни, на відміну від федерації, не має в своєму складі федеративних одиниць, а поділяється на адміністративно-територіальні одиниці.

28 червня 1996 року була прийнята нова Конституція України, згідно з якою (ст. 1, 2) Україна є суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Суверенітет України поширюється на всю її територію. Україна – унітарна держава. Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою.

Крім форм державного устрою, країни світу мають різну форму правління.

Монархія – форма правління, при якій главою держави є монарх, який отримує владу, як правило, шляхом успадкування. Монархія, де влада монарха обмежена парламентом, – це конституційна монархія. У сучасному світі до конституційних монархій належать Великобританія, Іспанія, Норвегія, Швеція, Японія, Саудівська Аравія та деякі інші країни.

Республіка – форма правління, при якій вища державна влада належить главі держави та представницькому органу, які обираються

населенням. Більшість країн світу зараз мають республіканську форму правління.

Ст. 5 Конституції встановлює, що Україна є республікою. До її складу входять Автономна Республіка Крим і 24 адміністративні області.

Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Ніхто не може узурпувати державну владу.

Главою держави є Президент, який виступає від її імені. Він обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на 5 років і не більше, ніж на два строки підряд.

Єдиним органом законодавчої влади є парламент – Верховна Рада України.

Вищий орган у системі органів виконавчої влади – Кабінет Міністрів.

Адміністративно-територіальний поділ країни – це система територіальної організації держави, на основі якої утворюються і функціонують органи державної влади та управління.

Основи адміністративно-територіального устрою України встановлені ст. 132 та 133 IX розділу Конституції, в яких зазначено, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації при здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Систему адміністративно-територіального устрою України складають:

- Автономна Республіка Крим;
- області;
- райони;
- міста;
- райони в містах;
- селища;
- села.

До складу України входять Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області.

Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України.

Автономна Республіка Крим – невід’ємна складова частина України, яка в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання. Автономна Республіка Крим має власну Конституцію, яку приймає Верховна Рада Автономної Республіки Крим та затверджує Верховна Рада України не менш як половиною від її конституційного складу. Нормативно-правові акти Верховної Ради та рішення Ради міністрів Автономної Республіки Крим не можуть суперечити Конституції і законам України та приймаються відповідно до Конституції України, законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України та на їх виконання.

Адміністративно-територіальна одиниця – це цілісна частина території держави в установлених відповідно до закону межах, що за наявності відповідних географічних, демографічних та соціально-економічних умов є територіальною основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Межа адміністративно-територіальної одиниці – це умовна замкнена лінія, що відокремлює територію однієї адміністративно-територіальної одиниці від території інших (суміжних) адміністративно-територіальних одиниць або збігається з лінією державного кордону України.

Адміністративно-територіальна одиниця становить просторову цілісність, до складу території якої не може включатися територія іншої адміністративно-територіальної одиниці того ж рівня або її частина.

Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначено, що адміністративно-територіальна одиниця – це область, район, місто, район у місті, селище, село. Кількість адміністративно-територіальних одиниць в Україні у 2005-2008 рр. наведена в табл. 1.1.

Таблиця 1.1

**Кількість адміністративно-територіальних одиниць в Україні
у 2005-2008 рр. (на початок року)**

| Адміністративно-територіальна одиниця | 2005 р. | 2006 р. | 2007 р. | 2008 р. |
|---------------------------------------|---------|---------|---------|---------|
| Автономна республіка | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Область | 24 | 24 | 24 | 24 |
| Район | 490 | 490 | 490 | 490 |
| Селище міського типу | 886 | 885 | 886 | 886 |
| Сільський населений пункт | 28585 | 28562 | 28540 | 28504 |
| Місто | 456 | 457 | 458 | 458 |

Кількість адміністративно-територіальних одиниць в Україні в розрізі областей станом на 1 січня 2008 року наведена у табл. 1.1.

Невід’ємною частиною національної структури та найближчим до громадян рівнем управління нині у світі є місцеве самоврядування. Зміцнення місцевої влади об’єднує націю шляхом забезпечення ефективною та демократичною суспільною політикою.

У жовтні 1985 р. в м. Страсбург країни – члени Ради Європи – підписали Європейську хартію про місцеве самоврядування. У листопаді 1996 р. її підписала Україна, а в 1999 р. приєднання України до хартії було ратифіковано Верховною Радою.

В ст. 3 Європейської хартії зазначено, що місцеве самоврядування – це право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину місцевих справ, управляти, діючи в межах закону і в інтересах місцевого населення. Згідно з хартією принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний законодавством країни і при можливості конституцією країни.

Конституція України (ст. 7) проголошує, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. У XI розділі Конституції (ст. 140) зазначено, що місцеве самоврядування – це право територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Таблиця 1.2

**Кількість адміністративно-територіальних одиниць
в розрізі областей України на 1 січня 2008 року**

| Адміністративно-територіальна одиниця | Район | Місто | | Райони у містах | Селища міського типу | Сільські населені пункти |
|---------------------------------------|-------|--------|--|-----------------|----------------------|--------------------------|
| | | всього | у тому числі державного, республіканського та обласного значення | | | |
| Україна | 490 | 458 | 179 | 118 | 886 | 28504 |
| Автономна Республіка Крим | 14 | 16 | 11 | 3 | 56 | 950 |
| <i>області</i> | | | | | | |
| Вінницька | 27 | 18 | 6 | 3 | 29 | 1466 |
| Волинська | 16 | 11 | 4 | – | 22 | 1054 |
| Дніпропетровська | 22 | 20 | 13 | 18 | 45 | 1438 |
| Донецька | 18 | 52 | 28 | 21 | 131 | 1124 |
| Житомирська | 23 | 11 | 5 | 2 | 43 | 1620 |
| Закарпатська | 13 | 11 | 5 | – | 20 | 579 |
| Запорізька | 20 | 14 | 5 | 7 | 23 | 914 |
| Івано-Франківська | 14 | 15 | 5 | – | 24 | 765 |
| Київська | 26 | 25 | 12 | – | 30 | 1127 |
| Кіровоградська | 21 | 12 | 4 | 2 | 26 | 1004 |
| Луганська | 18 | 37 | 14 | 4 | 109 | 782 |
| Львівська | 20 | 44 | 9 | 6 | 35 | 1850 |
| Миколаївська | 19 | 9 | 5 | 4 | 17 | 894 |
| Одеська | 26 | 19 | 7 | 8 | 33 | 1125 |
| Полтавська | 25 | 15 | 5 | 5 | 21 | 1831 |
| Рівненська | 16 | 11 | 4 | – | 16 | 1474 |
| Сумська | 18 | 15 | 7 | 2 | 20 | 1022 |
| Тернопільська | 17 | 18 | 1 | – | 17 | 1019 |
| Харківська | 27 | 17 | 7 | 9 | 61 | 1682 |
| Херсонська | 18 | 9 | 3 | 3 | 30 | 656 |
| Хмельницька | 20 | 13 | 6 | – | 24 | 1415 |
| Черкаська | 20 | 16 | 6 | 2 | 15 | 824 |
| Чернівецька | 11 | 11 | 2 | 3 | 8 | 398 |
| Чернігівська | 22 | 15 | 3 | 2 | 30 | 1486 |
| м. Київ | – | 1 | 1 | 10 | – | – |
| м. Севастополь* | – | 2 | 1 | 4 | 1 | 29 |

*Включаючи м. Інкерман, смт Кача і сільські ради, підпорядковані міській раді.

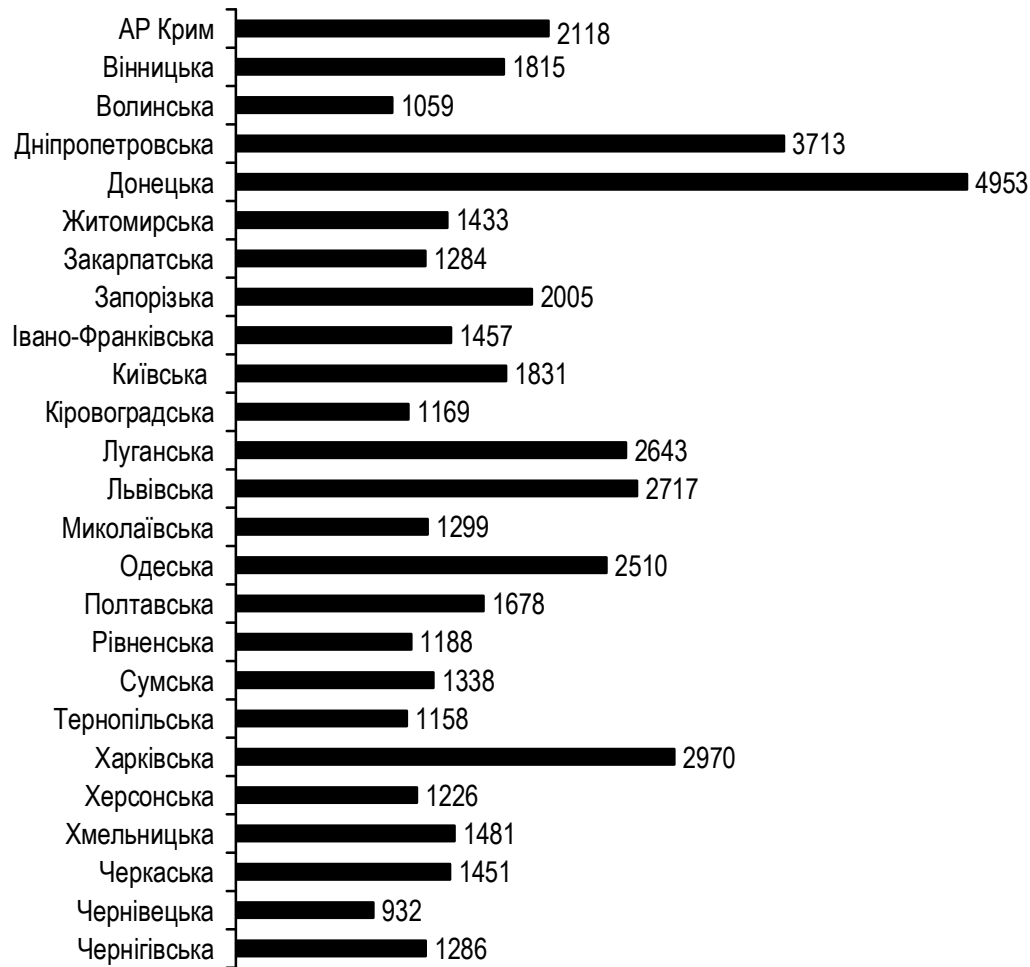


Рис. 1.1. Кількість населення в областях, тис. чол.

Система адміністративно-територіального устрою і державного управління в Україні залишається в цілому неефективною, вона еkleктично поєднує як інститути, що перейшли у спадок з радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися у період незалежності України. Ця система також внутрішньо суперечлива, незавершена, громіздка і відірвана від людей, внаслідок чого державне управління стало гальмом при проведенні соціально-економічних і політичних реформ.

До недоліків існуючої системи адміністративно-територіального устрою можна віднести:

1. Нерівномірність поділу території України на області за площею. Найбільша за площею Одеська область (33,2 тис. км²) переважає найменшу – Чернівецьку (8,1 тис. км²) більш ніж у чотири рази. Якщо середній розмір території області прийняти за одиницю, то площа Чернівецької області складає 0,3, Івано-Франківської – 0,5, в той час як Одеської – 1,4, Дніпропетровської, Харківської, Чернігівської – 1,3.

2. Значну диспропорцію областей за кількістю населення (рис. 1.2). Різниця між областями за цим показником досить відчутна – у 4-5 разів.

3. Значну непропорційність регіонів за кількістю населених пунктів різного типу. Области за кількістю міст мають інтервал від 9 до 52, селищ міського типу – від 8 до 131, сільських населених пунктів – від 398 до 1849 (табл. 1.2).

4. Недостатню компактність областей, віддаленість районів і багатьох населених пунктів від адміністративних центрів регіонів. Близько 25 % усіх адміністративних районів знаходяться від регіонального центру на відстані понад 100 км.

5. Включення до складу одних адміністративно-територіальних одиниць інших самоврядних утворень. Це передусім стосується 64 міст обласного значення, до яких входять ще 202 адміністративно-територіальні одиниці, в яких діють власні органи місцевого самоврядування.

6. Території поза межами сіл, селищ не належать будь-якій адміністративно-територіальній одиниці.

Все це обумовлює створення такої системи державного управління, яка може забезпечити становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Система державного управління повинна відповідати потребам і запитам людей, а головним пріоритетом її діяльності повинно стати служіння народів, національним інтересам. Така система державного управління буде підконтрольною народів, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною.

Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” передбачено запровадити нову сучасну систему державного управління шляхом здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні. В ході її проведення необхідна розв’язати такі завдання:

- формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління;
- формування сучасної системи місцевого самоврядування;
- запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності із забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг;
- організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;

- створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів;
- запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою.

Істотно впливає на ефективність управлінської діяльності організація територіального устрою та системи місцевого самоврядування, яка має такі недоліки:

- регіональний і місцевий рівні управління сформувалися відповідно до системи адміністративно-територіального устрою України, яка була запроваджена на початку 30-х років ХХ ст. в інтересах централізованого партійно-бюрократичного управління. У зв'язку з цим значна частина самоврядних територіальних одиниць, зокрема сіл, селищ, міст районного значення, сьогодні позбавлені необхідних фінансових та економічних ресурсів;
- із конституційним визначенням суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади – не узгоджена система адміністративно-територіальних одиниць: у межах адміністративних кордонів одних населених пунктів перебувають інші населені пункти, територіальні громади яких виступають згідно з Конституцією України самостійним суб'єктом місцевого самоврядування. У зв'язку з цим виникає проблема розмежування самоврядних прав різних територіальних громад, що співіснують у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці;
- на обласному і районному рівнях управління, де функціонують одночасно органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, тобто два центри публічної влади, через відсутність належної правової бази для розмежування повноважень цих органів виникає небезпека конкуренції щодо їх компетенції;
- не сформована належна фінансово-економічна база для надання органами місцевого самоврядування повноцінних громадських послуг.

У процесі трансформації територіального устрою та системи місцевого самоврядування слід спиратися на національний досвід, а також на світову практику, насамперед європейську. При цьому процес перетворень доцільно здійснювати з урахуванням:

- конституційних і законодавчих засад організації та функціонування держави;
- унітарної форми державного устрою, яка забезпечує збереження соборності України;
- сучасних тенденцій інтеграційних процесів з огляду на необхідність проведення політики об'єднання невеликих територіальних громад, укрупнення самоврядних адміністративно-територіальних

одиниць, утворення агломерацій населених пунктів, економічного районування;

- подолання негативних тенденцій дезінтеграції територіальних громад;
- одночасного функціонування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на регіональному рівні управління;
- об'єктивної потреби у децентралізації державного управління, деконцентрації, делегуванні та передачі функцій і повноважень щодо надання державних та громадських послуг.

Адміністративно-територіальний аспект реформування організації територіального устрою та системи місцевого самоврядування пов'язаний з визначенням територіальної основи формування системи місцевих органів виконавчої влади та організації місцевого самоврядування.

У ході адміністративних перетворень система адміністративно-територіального устрою має бути реформована з урахуванням потреб нової організації управління на регіональному і місцевому рівнях.

На початкових етапах пріоритетним заходом є трансформація низової ланки системи адміністративно-територіального устрою шляхом добровільного об'єднання на основі діючих положень Конституції адміністративно-територіальних одиниць з метою забезпечення формування реального суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади (комунального об'єднання територіальних громад), яка б мала необхідні фінансові та матеріальні можливості для надання населенню повноцінних державних та громадських послуг.

Процес становлення нових низових адміністративно-територіальних утворень здійснюється шляхом проведення державно-правових експериментів у різних регіонах України.

На наступному етапі трансформуються адміністративно-територіальні одиниці середньої (район) та вищої (область) ланки адміністративно-територіального устрою при умові збереження його конституційної триланкової структури.

Одночасно вивчається питання переходу до дволанкової або чотириланкової системи адміністративно-територіального устрою з метою пошуку шляхів досягнення оптимального поєднання централізації та децентралізації управління, деконцентрації, делегування і передачі максимально можливого обсягу функцій управління на якомога нижчий рівень управління, що забезпечить реальне наближення управління до населення.

Проект Закону України “Про територіальний устрій України” дещо інакше визначає поняття та засади територіального устрою України, правовий статус і рівні адміністративно-територіальних одиниць.

Територіальний устрій України визначається як обумовлена географічними, історичними, економічними, соціальними, культурними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з поділом її території на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці – з метою забезпечення населення необхідним рівнем послуг та збалансованого розвитку усієї території держави.

Основою територіального устрою пропонується визначати поселення. Поселення – це компактно заселене місце постійного проживання людей, що склалося внаслідок історичних традицій, господарської та іншої діяльності, має сталий склад населення, власну назву, відокремлену від інших межею забудови територію та зареєстровану в порядку, передбаченому зазначеним проектом Закону.

За чисельністю населення та соціально-економічними характеристиками пропонується надати поселенням такий статус:

1. Село – поселення з переважно сільською садибною забудовою, сталим складом населення і чисельністю до 5 тис. жителів, які в основному зайняті в сільському, лісовому та рибному господарстві, народних промислах, первинній переробці сільськогосподарської та рибної продукції.

2. Містечко – поселення, утворення та розвиток якого пов'язаний з розташуванням на його території промислових підприємств, залізничних вузлів, гідротехнічних та інших споруд і об'єктів з чисельністю населення до 10 тисяч жителів, які в основному зайняті у несільськогосподарському виробництві чи соціально-культурній сфері, в якому створені умови для надання населенню адміністративних, соціальних та культурних послуг.

3. Місто – поселення з компактною забудовою та чисельністю населення не менше ніж 10 тис. жителів, яке має розвинуту соціальну, комунальну, транспортну інфраструктуру, жителі якого в основному зайняті у промисловості, торгівлі, управлінні, сферах послуг і культури.

Крім того, вводиться поняття “поселенське утворення”, яке означає одиночні двори (хутори) або місця проживання, що мають тимчасовий характер, несталий склад населення (військові містечка за межами поселень, будинки лісників, шляхових майстрів та бакенщиків, метеостанції, польові стани, дачні та садові поселенські утворення, фермерські господарства тощо).

Проектом зазначеного Закону у системі територіального устрою України пропонується встановити такі рівні адміністративно-територіальних одиниць, як громади, райони, регіони.

Громада – це адміністративно-територіальна одиниця, до якої входять жителі одного або декількох поселень, яка має визначені

в установленому законом порядку межі і є територіальною основою для створення та діяльності органів місцевого самоврядування та надання населенню визначеного законом рівня адміністративних, соціальних та культурних послуг. Громада утворюється при умові, що в її межах, як правило, проживає не менше, ніж 5 тис. жителів, з урахуванням доступності адміністративного центру для жителів поселень та поселенських утворень, розташованих у її межах. Якщо щільність сільського населення в цілому по району (без міст-районів) нижча у два або більше разів ніж середня щільність сільського населення в Україні (без міст-районів), в межах відповідного району можуть утворюватися громади з чисельністю населення від 3,5 тис. жителів при умові, що територія такої громади в розрахунку на одного жителя перевищує більш ніж вдвічі середню по Україні для сільських громад. Як виняток Верховна Рада України може утворити громаду з меншою чисельністю населення, але не менше 1,5 тис. жителів.

Громаді, до якої входить хоча б одне місто, чисельність населення якого становить не менше 70 тис. жителів, та населення якої забезпечується послугами в обсязі, визначеному законом для громади та району, надається статус *міста-району*. Місто-район не входить до складу району, в межах якого воно знаходиться.

Громаді, до якої входить хоча б одне місто, чисельність населення якого становить не менше 750 тис. жителів, та населення якої забезпечується послугами в обсязі, визначеному законом для громади, району та регіону, надається статус *міста-регіону*. До міст-регіонів належать міста із спеціальним статусом – Київ та Севастополь. Місто-регіон адміністративно не входить до складу району та регіону, в межах яких воно знаходиться.

В окремих містах, де проживає не менше ніж 450 тис. жителів можуть утворюватися *райони в місті* (не менше трьох). Вони не мають статусу самостійних адміністративно-територіальних одиниць. У районі в місті повинно проживати не менше ніж 150 тис. жителів.

Район – це адміністративно-територіальна одиниця, яка об'єднує громади і має відповідну транспортну, інформаційну та іншу інфраструктуру для забезпечення реалізації спільних інтересів цих громад, населення якої забезпечується адміністративними, соціальними та культурними послугами, які визначені законом і об'єктивно не можуть бути надані у цих громадах.

Район створюється і при умові, що на його території проживає, як правило, не менше 70 тис. жителів без врахування чисельності населення міст-районів, міст-регіонів, які знаходяться в межах цього району. При утворенні районів враховується перспектива соціально-економічного

розвитку території, бюджетної спроможності та наявності інфраструктури для потреб населення, а також поселенських утворень, що склалися як соціально-економічні, культурні чи релігійні центри для жителів навколишніх поселень.

Якщо щільність населення в межах регіону без урахування населення міст-районів та міст-регіонів, які знаходяться в межах цього регіону, у два і більше разів нижча ніж середня щільність населення без врахування населення міст-регіонів, допускається створення районів з чисельністю населення від 40 тис. жителів за умови, що територія такого району в розрахунку на одного жителя у два і більше разів перевищує середню площу районів в межах України в розрахунку на одного жителя.

Регіон – частина території України, яка є адміністративно-територіальною одиницею та утворена з метою здійснення державної політики щодо збалансованого розвитку територій, об'єднує райони та міста-райони, забезпечує реалізацію спільних інтересів цих районів та міст-районів, надання населенню адміністративних, соціальних та культурних послуг, які визначені законом і об'єктивно не можуть бути надані у районах та містах-районах. Регіонами є такі адміністративно-територіальні одиниці: Автономна Республіка Крим, області, міста-регіони.

1.2. ІСТОРИЧНІ, ТЕОРЕТИЧНІ Й МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Місцеве самоврядування – багатогранне та комплексне політико-правове явище, яке може характеризуватися різнобічно. Конституція України передбачає, що місцеве самоврядування як об'єкт конституційно-правового регулювання це:

- по-перше, відповідна засада конституційного ладу України;
- по-друге, специфічна форма народовладдя;
- по-третє, право жителів відповідної територіальної одиниці (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення.

Місцеве самоврядування як засада конституційного ладу є однією із найважливіших форм організації і функціонування влади в суспільстві й державі та необхідним атрибутом будь-якого демократичного ладу. У ст. 2 Європейської хартії місцевого самоврядування проголошується: “Принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у законодавстві країни і при можливості у конституції країни”.

Вперше в Україні принцип визнання місцевого самоврядування на конституційному рівні був закріплений в Конституції гетьмана П. Орлика (1710 р.), а пізніше в Конституції УНР (1918 р.), положення яких так і не були реалізовані.

Конституція України 1996 р. у повній відповідності до вимог Європейської хартії поряд з такими фундаментальними принципами, як народовладдя, суверенітет і незалежність України, поділ державної влади тощо в окремій статті фіксує принцип **визнання та гарантованості місцевого самоврядування**.

Визнання місцевого самоврядування як засади конституційного ладу означає встановлення демократичної децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування при вирішенні всіх питань місцевого значення.

Місцеве самоврядування як форма народовладдя. Згідно з Конституцією України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. З даного конституційного положення прямо випливає, що органи місцевого самоврядування не входять до єдиного державного механізму і тому місцеве самоврядування можна розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади. Основні форми місцевої демократії подані на рис. 1.2.



Рис. 1.2. Форми місцевої демократії

Як специфічна форма реалізації належної народові влади місцеве самоврядування має:

1) особливого *суб'єкта* – територіальну громаду, тобто жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста. Територіальна громада здійснює місцеве самоврядування безпосередньо та через органи місцевого самоврядування.

2) окреме місце в політичній системі (в механізмі управління суспільством та державою).

Місцеве самоврядування, його органи згідно з Конституцією України не входять в механізм державної влади, хоча це не означає, що воно автономне відносно держави і державної влади. Взаємозв'язок місцевого самоврядування з державою досить тісний і проявляється у тому, що, по-перше, і місцеве самоврядування, і державна влада мають єдине джерело – народ (ч. 1 ст. 5 Конституції України), по-друге, органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, а реалізація їх контролюється відповідними органами виконавчої влади.

Таке становище місцевого самоврядування в політичній системі дозволяє характеризувати його як самостійну (поряд з державною владою) форму публічної влади – владу територіальної громади. Самостійність місцевого самоврядування гарантується Конституцією України, в якій зазначається, що права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку, а також визначається матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування;

3) місцеве самоврядування має особливий об'єкт управління – питання місцевого значення, перелік яких у вигляді предметів відання органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначений в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. № 280/97.

Місцеве самоврядування як право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення. Європейська хартія місцевого самоврядування визначає місцеве самоврядування як право і реальну здатність його органів регламентувати значну частину публічних справ і управляти ними, діючи в рамках закону, під свою відповідальність, в інтересах місцевого населення. Згідно з Європейською хартією це право здійснюється як виборними і виконавчими органами, так і безпосередньо територіальною громадою шляхом використання різних форм прямої демократії.

Конституція України визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів

України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Детальне визначення місцевого самоврядування подається у Законі “Про місцеве самоврядування в Україні”: “Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України”.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Аналіз цих положень Конституції України та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” дозволяє зробити такі висновки:

1. Конституція України визнає право самостійно вирішувати питання місцевого значення лише за *первинними територіальними громадами* – жителями “природних” адміністративно-територіальних одиниць, тобто поселень (сіл, кількох сіл, селищ та міст).

Такий підхід до визначення кола суб’єктів права на місцеве самоврядування має глибокі історичні корені. Саме в поселеннях люди природним шляхом групувалися для спільного життя, проблеми якого вони обговорювали на сходах, загальних зборах, а для здійснення управління обирали відповідних осіб (органи) – вождів, старійшин, ради, тощо. Отже, формувалася громада, відмінною ознакою якої була наявність виборних органів. Подібна система отримала назву *громадського, комунального, місцевого або муніципального самоврядування*.

Інші адміністративно-територіальні одиниці були створені не природним шляхом – “згори” актами державної влади, за допомогою яких здійснювалося районування території держави, і тому вони мають “штучний” характер. Так виникали, наприклад, області, воєводства, губернії, повіти, райони тощо. Штучні адміністративно-територіальні одиниці – це регіони і субрегіони. Населення “штучної” адміністративно-територіальної одиниці утворює вторинну територіальну громаду, яка може визнаватися суб’єктом права на місцеве самоврядування, а може і не визнаватися ним, що чітко зафіксовано в Європейській хартії регіонального самоврядування.

2. Конституція та закон передбачають, що право територіальної громади на місцеве самоврядування здійснюється громадою як безпосередньо через форми прямої демократії (місцевий референдум, місцеві вибори, загальні збори тощо), так і через діяльність виборних та інших органів місцевого самоврядування.

Право територіальної громади на місцеве самоврядування забезпечується правом кожного громадянина України брати участь у місцевому самоврядуванні. Згідно із Законом “Про місцеве самоврядування в Україні” громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. При цьому будь-які обмеження цього права залежно від раси громадян, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються.

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

Важливе теоретичне та практичне значення має визначення співвідношення понять “місцеве самоврядування” та “місцеве управління”. З цього питання висловлюються різні, інколи протилежні погляди. Більшість вчених протиставляють місцеве самоврядування і місцеве управління. Так, якщо місцевим самоврядуванням вважати діяльність територіальної громади та виборних органів з управління її справами, то місцеве управління розглядають як управлінську діяльність в адміністративно-територіальній одиниці, яка здійснюється через адміністрацію, що призначається центральними або іншими вищими органами державної влади, тобто пряме державне управління на місцях.

У світовій практиці застосовуються різні системи місцевих органів управління та органів місцевого самоврядування. Серед них виділяють чотири основні системи:

1. *Англо-американська (англосаксонська) система* характеризується тим, що на всіх субнаціональних рівнях управління функціонують органи місцевого самоврядування, а місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції не створюються (Велика Британія, США, Канада, Австралія, близька до подібної системи організація влади на місцях і в Росії).

2. *Континентальна (романо-германська або європейська) система* формується на поєднанні місцевого самоврядування та місцевого

управління і виходить з різного тлумачення “природних” та “штучних” адміністративно-територіальних одиниць. Така система може бути:

а) на всіх субнаціональних рівнях, за винятком низового, одночасно функціонують виборні органи територіальної громади, в тому числі й органи вторинної територіальної громади – “штучної” адміністративно-територіальної одиниці, та призначені представники державної влади (місцеві державні адміністрації), які здійснюють адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, наприклад, можуть зупиняти на певний строк рішення органів місцевого самоврядування, звертатися до глави держави або парламенту з пропозицією про дострокове припинення їх повноважень. При цьому на низовому рівні функціонують виключно органи первинної територіальної громади (Франція, Італія);

б) на низовому рівні – в “природних” адміністративно-територіальних одиницях створюються лише органи місцевого самоврядування, а на регіональному та субрегіональному рівнях в “штучних” адміністративно-територіальних одиницях функціонують призначені місцеві державні адміністрації загальної компетенції. Можливий варіант, коли і на регіональному (субрегіональному) рівні функціонують виборні органи місцевого самоврядування, але вони мають іншу природу – це не представницькі органи територіальних громад “штучних” адміністративно-територіальних одиниць (їх існування не визнається), а органи представництва інтересів територіальних громад “природних” адміністративно-територіальних одиниць на регіональному (субрегіональному) рівні (Польща, Болгарія, Туреччина, Фінляндія. Така ж система управління на місцях застосовується і в Україні.

3. *Іберійська система* передбачає, що управління на всіх субнаціональних рівнях здійснюють обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування (ради) та відповідні головні посадові особи місцевого самоврядування (мери, регідори, префекти, алькади тощо). Ці посадові особи стають головами відповідних рад і одночасно затверджуються центральними органами державної влади як представники державної влади в адміністративно-територіальних одиницях (Бразилія, Португалія, Мексика, з певними особливостями Іспанія).

4. *Радянська система* (система рад та їх виконавчих комітетів) базується на запереченні розподілу влад і визнанні повновладдя представницьких органів знизу вгору. Ця система передбачає, що всі ради, починаючи з найнижчого рівня, є органами державної влади на своїй території, інші органи держави прямо або опосередковано підпорядковані радам. Система рад характеризується ієрархічною підпорядкованістю всіх її елементів та відсутністю будь-якої самостійності місцевих органів (КНР, КНДР).

Теоретичні аспекти місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування як наука вивчається вже близько двохсот років. Теоретичні основи вчення про місцеве самоврядування були закладені в першій половині XIX ст. представниками німецької юридичної школи.

Історично першою була обґрунтована *теорія вільної громади* (*теорія природних прав громади*), основні положення якої були сформульовані Туре в доповіді до законопроекту про реформу місцевого управління у Національних зборах Франції в 1790 р. та знайшли своє відображення в положеннях про особливу “громадівську” владу в Конституції Бельгії 1831 р.

Теорія вільної громади базувалася на ідеях природного права. Вона впливала з того, що право територіальної громади (“природної” адміністративно-територіальної одиниці) самостійно вирішувати свої справи має такий же природний та невідчужуваний характер, як і права та свободи людини. Територіальна громада визнавалася незалежною від держави органічною корпорацією, що склалася природним шляхом. Відповідно її право на місцеве самоврядування випливає з природи територіальної громади, тобто належить громаді згідно з її природою. Отже, місцеве самоврядування розглядалося як автономна відносно державної влади публічна влада територіальної громади.

Згідно з теорією вільної громади організація місцевого самоврядування має такі особливості:

- виборність органів місцевого самоврядування членами громади;
- розподіл питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, на самоврядні та такі, що передоручені органам громади державою;
- місцеві справи, тобто самоврядні, мають іншу, ніж державні справи, природу;
- органи місцевого самоврядування є органами відповідної територіальної громади і не входять до системи органів державної влади;
- органи державної влади не мають права втручатися у вирішення самоврядних питань, їх функція зводиться лише до адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Крім теорії вільної громади, існує *громадівська теорія місцевого самоврядування*. Її основні положення збігаються з концептуальними положеннями теорії вільної громади, однак на перший план висувається не природний характер прав територіальної громади, а недержавна, переважно господарська природа діяльності органів місцевого самоврядування. Ця теорія не набула поширення, оскільки вона не пояснює публічно-правовий характер багатьох функцій, які здійснюють органи місцевого самоврядування.

У середині XIX ст. набула поширення *державницька теорія місцевого самоврядування*, основні положення якої були розроблені німецькими вченими Л. Штейном та Р. Гнейстом. Ця теорія розглядає місцеве самоврядування не як автономну форму публічної влади, природне право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення, а як одну з форм організації місцевого управління, тобто як спосіб децентралізації державної влади на місцевому рівні. Відповідно джерелом всіх повноважень територіальної громади, її органів є державна влада.

Основні положення теорій XIX ст. зберегли своє значення і дотепер, їх покладено в основу сучасних поглядів на місцеве самоврядування.

Історичні аспекти становлення системи місцевого самоврядування в Україні

Інститут місцевого самоврядування в сучасному розумінні сформувався на рубежі XVIII – XIX ст., коли абсолютні монархії були трансформовані у демократичні, правові держави. Боротьба за утвердження місцевого самоврядування, вільного від феодально-чиновницького свавілля, була одним з головних мотивів суспільних рухів цього історичного періоду. Ідеї місцевого самоврядування протиставлялися феодальній державі, становому патріархально-общинному (сільському) і корпоративно-цеховому (міському) самоврядуванню як продуктам феодалізму. Проте деякі елементи станового самоврядування в демократичних, правових державах збереглися (громада, статути міст тощо), але наповнилися новим правовим змістом.

В Україні самоврядні традиції існують з часів Київської Русі (вічева демократія) і є частиною державотворчих процесів. Ці традиції були продовжені в добу Козацької держави (козацькі ради). У першій українській Конституції гетьмана П. Орлика (1710 р.) не тільки підтверджувалося станове самоврядування, але й були спроби захистити його від свавілля урядовців та закласти основи сучасного місцевого самоврядування. З козацькою державою пов'язується початок становлення українського муніципалізму.

За часів Київської Русі різні форми місцевого самоврядування (сільська, міська та регіональна) складаються та розвиваються на основі звичаєвого права.

Так, на *рівні регіону* елементи самоврядування проявлялися у *вічах*. Для такої організації управління характерним був більш-менш чіткий розподіл повноважень між князем та вільним населенням регіону. Зокрема, до відання князя відносилися судочинство, адміністративне управління, податкова політика. Віча відали питаннями війни і миру,

закликали або виганяли князя, брали участь у формуванні адміністративних та судових органів тощо.

Суб'єктом *міського самоврядування* виступали міські громади, які користувалися значною адміністративною, господарською і судовою автономією. Найважливіші питання міського життя вирішувалися на міських вічах, а для розгляду поточних справ з вільних городян обирався вїйт та інші посадові особи міського самоврядування. Економічну основу міського самоврядування становила міська корпоративна власність, у тому числі й на землю. Міська громада самостійно встановлювала правила господарювання, міські податки, платежі та інші повинності.

Суб'єктом *сільського самоврядування* виступала сільська громада, яка об'єднувала жителів одного або кількох сусідніх сіл, мала землю у корпоративній власності, представляла своїх громадян у відносинах з іншими громадами, феодалами, державною владою.

Після входження українських земель до складу Великого Князівства Литовського елементи місцевого самоврядування, особливо в містах та містечках, отримали подальший розвиток у формі *війтівства*. В цей час виникає досить складна система взаємовідносин між центральною владою, власниками міст та міськими громадами, яка була обумовлена статусом міста.

Так, у великокнязівських містах поряд з органами міського самоврядування функціонувала *старостинська адміністрація* – міський орган державної влади, очолюваний старостою, який призначався державною владою. Вїтів обирали на міських віче, які в документах отримали назви громада, копа, купа. Тому право міської громади збиратися на віча отримало назву *копного* права.

У містах, що знаходилися у приватній або церковній власності, функціонувала замкова адміністрація, яку очолював призначений власником намісник, урядник, тіун тощо.

Важливе значення для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні мало магдебурзьке право, що поширилося на українські міста, починаючи від середини XIV ст. Магдебурзьке право передбачало надання міській громаді права запровадити модель міського самоврядування на зразок управління німецьким містом Магдебургом і в деяких документах отримало назву *німецького* або *саксонського* права.

Магдебурзьке право надавалося місту Великим князем Литовським або Королем Польським і оформлялося так званими магдебурзькими грамотами, які відігравали роль хартій (статутів) західноєвропейських міст. За формою та текстами існувало дві групи таких грамот: 1) із вказівкою про надання місту магдебурзького права; 2) без такої вказівки.

Юридичними наслідками надання місту магдебурзького права було скасування звичаєвих норм, виведення міста з-під юрисдикції місцевої адміністрації (феодалів, воєвод, намісників тощо) та запровадження власного органу міського самоврядування – *магістрату*, який складався з двох колегій – *ради* (адміністративний орган) та *лави* (судовий орган).

До складу ради входило від трьох до шести *радців*, які обиралися жителями міста, як правило, наступного дня після свята Нового року. Правом бути обраними користувалися жителі міста – добрі, розумні, осілі, віком від 25 до 90 років, не дуже багаті і не дуже бідні, з доброю славою, законороджені, такі, що охороняють справедливість та правду не мають жадібності та злості, не лихварі, не двоєженці тощо. Раду очолював бургомістр, повноваження якого по черзі протягом одного кварталу виконували радці.

Лава складалася з 3-12 лавників, які обиралися довічно і складали присягу. Очолював колегію лавників *війт*. У містах з *повним магдебурзьким правом* (Київ, Стародуб, Житомир) *війт* обирався жителями міста із чотирьох кандидатур з наступним затвердженням Королем Польським. У містах з *неповним магдебурзьким правом* *війт* призначався Королем Польським, інколи на його обрання суттєво впливали старости.

Своєрідних форм набуває місцеве самоврядування за часів існування Української козацької держави, що було обумовлено її полковосотенним устроєм (XVII – XVIII ст.). Полки та сотні одночасно були військовими та адміністративно-територіальними одиницями і користувалися військово-адміністративним самоврядуванням.

Після підписання у 1654 р. Договору між Україною та Московською державою починається процес поступової ліквідації українських форм місцевого самоврядування. У 1722 р. в Україні запроваджується так звана *комендантська система*, що передбачала адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку російських комендантів. У 1764 р. ліквідується Гетьманство, а в 1783 р. магістратські та ратушні суди замінюються судами “по учреждению о губерниях” та скасовується полково-сотенний устрій. Після видання Катериною II (1785 р.) “жалованной грамоты на права и выгоды городам Российской Империи” були створені нові станові органи міського самоврядування – міські думи. На цьому процес уніфікації форм місцевого самоврядування в Україні за російським зразком був завершений.

XIX – початок XX ст. характеризується становленням в Україні загальноімперських форм місцевого самоврядування. Так, у 1838 р. запроваджується станове самоврядування для державних та вільних селян у формі *сільського товариства*, яке у 1861 р. було поширене на

всіх селян. Сільське товариство збігалось з сільською громадою і мало свою корпоративну власність, в тому числі на землю. Найважливіші питання в сільському товаристві виносилися на сільський сход. Поточні справи вирішували обраний на сході сільський голова та призначений сільський писар.

Регіональне самоврядування на загальноімперських засадах запроваджується в Україні після проведення Олександром II земської реформи в 1864 р. На рівні губерній формувалися представницькі органи місцевого самоврядування – *губернські земські збори*. Вони обиралися за куріальною системою, тобто у виборах брали участь три курії: повітові поміщики і промисловці, міські купці і власники нерухомості в містах, селяни. Земські збори обирали земську управу, яка вирішувала поточні справи, а контроль за діяльністю земств здійснював губернатор. Таким чином було організоване місцеве самоврядування і в повітах.

Реформу місцевого самоврядування було здійснено в 1870 р. Вона передбачала створення представницьких органів міського самоврядування – міських дум, які обиралися жителями міста за куріальною системою. Виконавчим органом міського самоврядування була управа на чолі з міським головою, який обирався міською думою.

За часів УНР здійснено спробу реформувати місцеве самоврядування. Вже в II Універсалі Центральної ради (20.11.1917 р.) оголошувалося про необхідність “вжити всіх заходів щодо закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що являють собою органи найвищої адміністративної влади на місцях”. За Конституцією УНР від 29 квітня 1918 р. конституційний лад в Україні мав базуватися на основі принципу децентралізації: землям, волостям і громадам надавалися права широкого самоврядування. Закріплювався принцип організаційної самостійності місцевого самоврядування: “Всякого роду місцеві справи впорядковують виборні Ради і Управи громад, волостей і земель. Їм належить єдина безпосередня влада: міністри УНР тільки контролюють і координують їх діяльність безпосередньо і через визначених ними урядовців, не втручаються до справ, тим Радам і Управам призначених, а всякі спори в цих справах рішає Суд Української Народної Республіки”. Проте ці конституційні положення не були реалізовані.

Нова історія місцевого самоврядування в Україні починається після прийняття 7 грудня 1990 р. Закону “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”, яким визначалася територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної

бази. Прийняття Закону стало першою спробою трансформувати місцеві ради (на той час вони входили до єдиної системи органів державної влади) всіх територіальних рівнів в органи місцевого самоврядування. При цьому Закон виходив з теорії дуалізму місцевого самоврядування, що знайшло відображення у визначеному ним статусі місцевих рад. Вони мали подвійну природу – як органи місцевого самоврядування і як органи державної влади.

Наступним кроком у становленні місцевого самоврядування в Україні стало прийняття 26 березня 1992 р. нової редакції Закону України, який мав назву “Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування”. В ньому намітився відхід від дуалістичної теорії та передбачалося впровадження інститутів місцевого і регіонального самоврядування. Місцеве самоврядування розглядалося як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази, а регіональне самоврядування – як територіальна самоорганізація громадян для вирішення безпосередньо або через органи, які вони утворюють, питань місцевого життя в межах Конституції та законів України. Територіальною основою місцевого самоврядування визначалися сільрада, селище, місто, а регіонального самоврядування – район, область.

1.3. ПРАВОВІ ТА МАТЕРІАЛЬНО-ФІНАНСОВІ ОСНОВИ І СИСТЕМА СУЧАСНОГО МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У травні 1997 року був прийнятий Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”. В ст. 2 цього Закону дається визначення поняття місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Повноваження місцевого самоврядування – це визначені Конституцією і законами України, іншими правовими актами права і обов'язки територіальних громад, органів місцевого самоврядування із здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування.

У загальному вигляді найважливіші питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, яка передбачає, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

У Законі “Про місцеве самоврядування в Україні”, а також в галузевому законодавстві та в інших правових актах деталізуються і конкретизуються повноваження місцевого самоврядування. Переважна більшість повноважень місцевого самоврядування здійснюється через їх представницькі та виконавчі органи. Тому в законах та інших правових актах повноваження місцевого самоврядування, як правило, визначаються шляхом закріплення повноважень відповідних органів місцевого самоврядування. При цьому Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” згідно з принципом розподілу повноважень окремо визначає компетенцію представницьких органів місцевого самоврядування – сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих органів та сільського, селищного, міського голови.

За своєю структурою повноваження місцевого самоврядування включають:

- 1) *власні (самоврядні) повноваження*, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню;
- 2) *делеговані повноваження* – окремі повноваження органів виконавчої влади надані законом органам місцевого самоврядування, здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях.

Територіальні громади як первинні суб'єкти місцевого самоврядування правомочні безпосередньо розглядати та вирішувати будь-які питання, віднесені до самоврядних повноважень.

Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” визначає *групи повноважень місцевого самоврядування* у таких сферах:

- соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку;
- бюджету, фінансів і цін;
- управління комунальною власністю;
- житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв’язку;
- будівництва;
- освіти, охорони здоров’я, культури, фізкультури і спорту;
- регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища;
- соціального захисту населення;
- зовнішньоекономічної діяльності;
- оборонної роботи;
- вирішення питань адміністративно-територіального устрою;
- забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- відзначення державними нагородами, відзнаками Президента України та присвоєння почесних звань України.

Система місцевого самоврядування

Система місцевого самоврядування в структурно-організаційному плані являє собою сукупність органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та організаційних форм, за допомогою яких відповідна територіальна громада або її складові частини здійснюють завдання та функції місцевого самоврядування, вирішують питання місцевого значення.

Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” до елементів системи місцевого самоврядування відносить:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення.

У структурі системи місцевого самоврядування можна виділити два основних елементи – територіальну громаду та органи місцевого самоврядування.

Територіальна громада – жителі, об’єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-

територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного сільського голову.

Добровільне об'єднання територіальних громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл. Таке рішення є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна.

Вихід із складу сільської громади здійснюється за рішенням референдуму відповідної територіальної громади.

За обсягом правоздатності та дієздатності своїх членів територіальна громада є неоднорідною – її складають жителі села, селища, міста, які мають різний правовий статус (громадяни України, іноземці, особи без громадянства). *Члени міської громади* – громадяни України, які досягли 18-річного віку та не визнані судом недієздатними, є активними суб'єктами місцевого самоврядування. Вони мають право обирати органи і посадових осіб місцевого самоврядування, бути обраними або призначеними до органів місцевого самоврядування або їх посадовими особами, брати участь у місцевих референдумах, зборах громадян за місцем проживання та користуватися іншими, передбаченими Конституцією, Законами України та статутами територіальних громад, правами на участь у здійсненні місцевого самоврядування.

Територіальна громада безпосередньо вирішує питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, використовуючи різні форми прямої демократії.

Право жителів міста – активних суб'єктів міського самоврядування – брати участь у здійсненні міського самоврядування може бути реалізоване в таких формах:

- міський референдум;
- вибори депутатів відповідної місцевої ради та передбачених законом посадових осіб місцевого самоврядування (місцеві вибори);
- загальні збори громадян за місцем проживання;
- колективні та індивідуальні звернення жителів міста до органів і посадових осіб міського самоврядування;
- громадські слухання;
- місцеві ініціативи;
- участь у роботі органів місцевого самоврядування та робота на виборних посадах міського самоврядування;
- інші, не заборонені законом, форми.

Органами місцевого самоврядування є сільські, селищні, міські, районні у містах (у разі їх створення) ради – представницькі органи місцевого самоврядування, які представляють відповідні сільські, селищні, міські або внутрішньоміські (районні у місті) територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та Законами України (рис. 1.3).

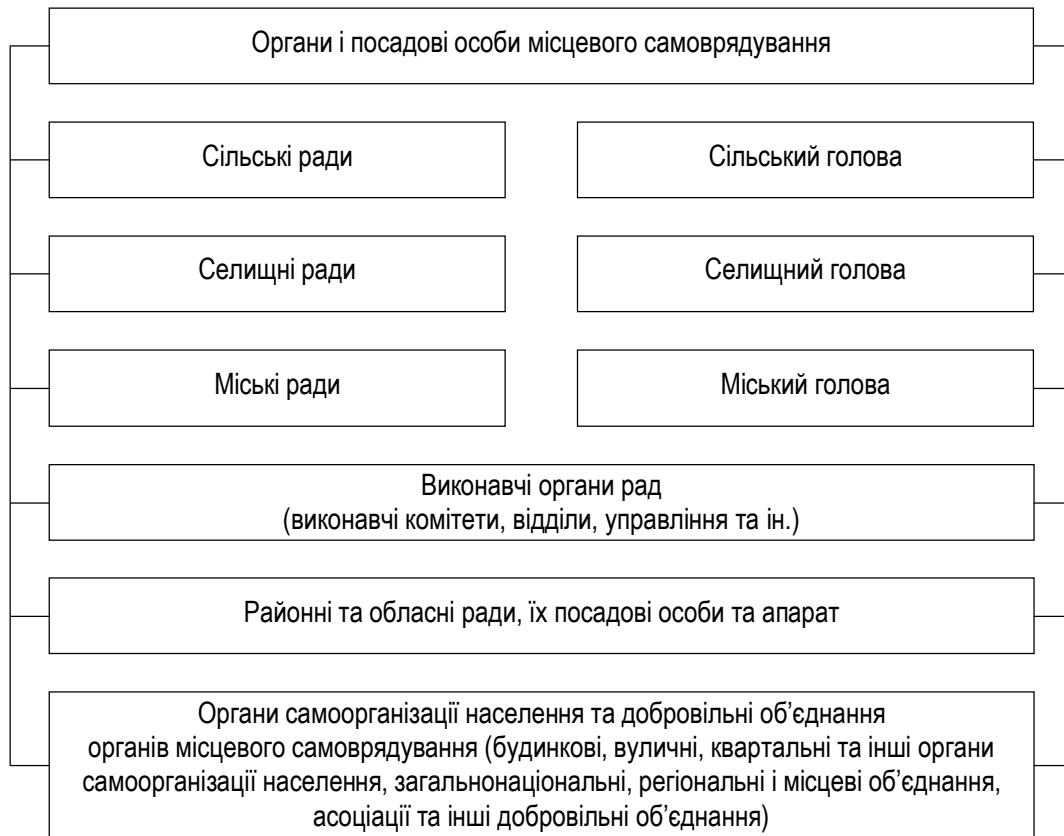


Рис 1.3. Органи та посадові особи місцевого самоврядування

Сільські, селищні, міські ради правомочні розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією та законами України до їх відання. Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” визначає виняткову компетенцію сільських, селищних, міських рад, яку становлять питання, що можуть бути вирішені тільки на пленарних засіданнях відповідної ради. До таких питань, зокрема, відносяться:

1) *самоорганізація ради та формування її органів* (затвердження регламенту ради, утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій; утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу, внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск; обрання за пропозицією сільського, селищного, міського

голови виконавчих органів ради, визначення загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання; утворення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради; визначення відповідно до закону кількісного складу ради; затвердження плану роботи ради та заслуховування звіту про його виконання);

2) *організація та функціонування системи місцевого самоврядування* (прийняття рішення про проведення місцевого референдуму; прийняття відповідно до законодавства рішень про організацію проведення референдумів та виборів органів державної влади, місцевого самоврядування та сільського, селищного, міського голови; прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими владними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення; прийняття рішень про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення у випадках, передбачених законом; затвердження статуту територіальної громади);

3) *економічний і соціальний розвиток території, бюджету, управління комунальною власністю* (затвердження програм соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування; затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету; встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах, визначених законом; утворенням фондів позабюджетних цільових, у тому числі валютних коштів, затвердження положень про ці кошти; затвердження звітів про використання зазначених коштів; прийняття рішень про випуск місцевих позик; прийняття рішень про отримання позик з інших місцевих бюджетів та джерел, а також про передачу коштів з відповідного місцевого бюджету; прийняття рішень про надання відповідно до чинного законодавства пільг щодо місцевих податків і зборів; встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності, відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету; прийняття рішення про відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації,

договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади; прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, що належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення; створення при необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (служб); вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями; заснування засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників; вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин; затвердження відповідно до закону ставок земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, що є у власності відповідних територіальних громад; вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу; прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення до відповідних державних органів пропозицій про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом; надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію.

4) *здійснення контрольних функцій* (заслуховування звітів сільських, селищних, міських голів про діяльність виконавчих органів влади; прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові; заслуховування звітів постійних комісій, керівників виконавчих органів ради та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує; заслуховування повідомлень депутатів про роботу в раді, виконання ними доручень ради; розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по запитах; прийняття рішень про дострокове припинення повноважень депутата ради в порядку, встановленому законом; скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень; прийняття рішення про дострокове

припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у випадках, передбачених законом).

5) *інші питання* (заснування засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників; прийняття рішень про об'єднання в асоціації або вступ до асоціацій, інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та про вихід з них; створення відповідно до закону міліції, яка утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету; затвердження і звільнення керівників та дільничних інспекторів цієї міліції; заслуховування повідомлень керівників органів внутрішніх справ про їх діяльність з охорони громадського порядку на відповідній території, порушення перед відповідними органами вищого рівня питань про звільнення з посади керівників цих органів у разі визнання їх діяльності незадовільною; прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених законом; затвердження договорів, укладених сільським, селищним, міським головою від імені ради з питань, віднесених до її виняткової компетенції; встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність; прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність; затвердження відповідно до закону Положення про зміст, опис та порядок використання символіки територіальної громади тощо).

Сільська, селищна, міська, районна у місті рада проводить свою роботу сесійно. Сесію ради складають пленарні засідання рад, а також засідання постійних комісій ради. Сесії ради скликаються: сільської, селищної, міської – відповідно сільським, селищним, міським головою, а районної у місті – головою ради при необхідності, але не менше одного разу на квартал. Сесія ради є правомочною, якщо в її пленарному засіданні бере участь більше половини депутатів від загального складу ради. Рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Рішення ради приймається відкритим, у тому числі поіменним або таємним голосуванням.

Обласні та районні ради мають дещо іншу, ніж сільські, міські ради, природу. Вони не виступають представницькими органами обласних та районних громад, Конституція України не зазначає наявності таких громад і не розглядає населення області, району як суб'єкта місцевого самоврядування. Обласні та районні ради вважаються органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених

Конституцією України та відповідними законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Конституція України до відання обласних, районних рад відносить такі питання:

- затвердження програми соціально-економічного розвитку відповідних областей і районів та контроль за їх виконанням;
- затвердження районних і обласних бюджетів, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контроль за їх виконанням;
- інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.

Очолює обласну (районну) раду голова, який обирається відповідною радою з числа її депутатів у межах строку повноважень ради таємним голосуванням. Повноваження голови ради можуть бути припинені радою достроково, якщо за його звільнення проголосувало не менш ніж дві третини депутатів від загального складу ради шляхом таємного голосування.

Голова ради працює у раді на постійній основі, не може мати інший представницький мандат, суміщати службову діяльність з іншою роботою, у тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибутки.

Обласна (районна) рада може утворити президію (колегію) ради у складі голови ради, його заступника, голів постійних комісій ради, уповноважених представників депутатських груп і фракцій, яка є дорадчим органом ради. Президія (колегія) ради попередньо готує узгоджені пропозиції і рекомендації з питань, що передбачаються для внесення на розгляд ради, вона може приймати рішення, які мають дорадчий характер.

Обласна (районна) рада не утворює власних виконавчих органів, відповідні повноваження делегуються нею обласній, районній державній адміністрації.

Організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів здійснює виконавчий апарат ради, який утворюється відповідною радою. Він сприяє здійсненню радою взаємодії і зв'язків з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Виконавчий апарат ради за посадою очолює голова відповідної ради.

Матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування

Дієвість місцевого самоврядування визначається в першу чергу матеріальними і фінансовими ресурсами, якими розпоряджається територіальна громада та які в сукупності становлять матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування.

Конституція України до матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування відносить рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Комунальна власність. Провідне місце в структурі матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування займає комунальна власність. Комунальна власність або власність адміністративно-територіальних одиниць відповідно до законодавства розглядається як різновид державної власності. За Конституцією комунальна власність – це самостійна форма власності, суб'єктами якої є територіальні громади села (кількох сіл у разі добровільного об'єднання їх жителів у сільську громаду), селища, міста, району в місті.

Від імені та в інтересах територіальних громад правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами комунальної власності можуть здійснювати відповідні органи місцевого самоврядування.

До комунальної власності належить: рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частка в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, місцеві енергетичні системи, громадський транспорт, системи зв'язку та інформації, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування, майно, передане у комунальну власність іншими суб'єктами власності та будь-яке інше майно, рухомі та нерухомі об'єкти, які за правом власності належать територіальним громадам, а також кошти, отримані від відчуження об'єктів права комунальної власності.

Перелік об'єктів права комунальної власності територіальної громади визначає відповідно сільська, селищна, міська рада.

Рухоме і нерухоме майно, інші об'єкти комунальної власності громадського користування, які мають важливе значення для життєзабезпечення села, селища, міста, задоволення потреб територіальної громади та для збереження історико-культурних об'єктів, визначаються

територіальною громадою як об'єкти виключного права комунальної власності. До них можуть бути віднесені:

- землі загального користування населених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, пасовища, сінокоси, набережні, парки, міські ліси, сквери, бульвари, місця знешкодження та утилізації відходів), а також землі, надані для розміщення будинків органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- землі природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення;
- річки, водойми та їх береги;
- кладовища;
- пам'ятки історії та архітектури;
- природні ландшафти та заповідники;
- інші об'єкти, перелік яких встановлює територіальна громада або відповідна рада.

Об'єкти виключного права комунальної власності не можуть бути відчужені у будь-який спосіб, а їх перелік встановлюється статутом територіальної громади.

Територіальні громади можуть мати спільну (сумісну або часткову) власність – об'єкти, що задовольняють спільні потреби територіальних громад, об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів, які за рішенням двох або більше територіальних громад, відповідних органів місцевого самоврядування об'єднуються на договірних засадах для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій.

Територіальна громада безпосередньо або через органи місцевого самоврядування володіє, користується і розпоряджається належним їй на основі права комунальної власності рухомим і нерухомим майном, коштами та іншими об'єктами з метою забезпечення надання необхідних громадських послуг. Відповідно до закону територіальна громада – власник комунального майна – може здійснювати з об'єктами комунальної власності будь-які господарські операції, передавати їх у постійне або тимчасове користування фізичним та юридичним особам, здавати в оренду, вносити як частку до статутного фонду підприємств та акціонерних товариств, продавати, купувати, використовувати як заставу, приватизувати, визначати в угодах умови використання та фінансування об'єктів комунальної власності, що приватизуються або передаються у користування та оренду тощо.

Органи місцевого самоврядування з метою забезпечення умов для надання громадських послуг на належному рівні можуть продавати,

купувати, резервувати земельні ділянки, здавати їх в оренду, використовувати як заставу, передавати їх як внески до статутних фондів (капіталів) акціонерних товариств, товариств з обмеженою відповідальністю, кооперативів, фінансово-кредитних установ та інших підприємств і організацій.

Виконавчі органи місцевого самоврядування у встановленому законом порядку створюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, установи та заклади, визначають цілі їх діяльності та організаційні форми, затверджують статuti створюваних ними підприємств, організацій та установ. Відповідно до закону вони регулюють ціни та тарифи на продукцію і послуги створених підприємств, взаємовідносини цих підприємств із відповідним бюджетом; встановлюють порядок використання прибутку, контролю за ефективністю використання належного підприємствам майна, ведення фінансово-господарської діяльності, призначають та звільняють керівників таких підприємств, заслуховують звіти про їх діяльність; делегують своїх представників до спостережних рад господарських товариств, частка капіталу яких належить органам місцевого самоврядування.

Управління об'єктами права комунальної власності здійснюють виконавчі органи місцевого самоврядування або інші уповноважені ними юридичні та фізичні особи.

Управління об'єктами права спільної власності територіальних громад здійснюють за рішенням районних, обласних рад районні, обласні державні адміністрації.

Для управління об'єктами права спільної власності сільськими, селищними, міськими радами можуть бути створені відповідні органи управління.

Фінансові ресурси територіальної громади за своєю структурою включають:

- кошти місцевого бюджету;
- позабюджетні кошти місцевого самоврядування;
- кошти комунальних підприємств.

Місцеві бюджети розробляють, затверджують і виконують відповідні органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах.

Районні та обласні ради затверджують районні та обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проєктів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних програм.

Контрольні питання до розділу 1

1. Форми державного устрою сучасних країн світу.
2. Форми управління сучасних країн світу.
3. Конституційні основи України як держави.
4. Адміністративно-територіальний поділ України.
5. Місцеве самоврядування в Україні.
6. Територіальна громада – первинний суб'єкт місцевого самоврядування.
7. Основні принципи місцевого самоврядування в Україні.
8. Склад системи місцевого самоврядування.
9. Зміст “Концепції адміністративної реформи в Україні”.
10. Статус поселень України за чисельністю населення та соціально-економічними характеристиками.
11. Зміст проекту Закону України “Про територіальний устрій України”.
12. Рівні адміністративно-територіальних одиниць: регіони, райони, громади.
13. Світова практика місцевого самоврядування.
14. Теорія місцевого самоврядування.
15. Матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування.

Розділ 2. СИСТЕМА ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІЧНИМ І СОЦІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ

2.1. КОНЦЕПЦІЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Територіальні інтереси в сучасному світі життєво важливі для кожного народу і кожної країни. Розбудовуючи власну державність, Україна поряд із здійсненням стабілізації та розвитком економіки повинна визначити нову, науково обґрунтовану регіональну і структурну політику.

Мова йде про активізацію державного сприяння, *перш за все* демократичного самоврядування і управління конкретним регіоном в його органічних інтеграційних зв'язках з іншими регіонами по горизонталі та з державою в цілому по вертикалі. При цьому правові та економічні відносини і регулятори між державою і регіональною владою будуються на конституційних засадах за принципом верховенства загальнодержавного права і законів.

Другим напрямком є поглиблення територіального поділу праці та спеціалізації, а також створення структур, які б відповідали природним умовам регіону і критеріям оцінки сучасного комплексного розвитку, дешевизни і якості виробництва, інфраструктури і регіонального ринку. Рівень віддачі регіональних ресурсів, які функціонують в обігу, насиченість ринку товарами і послугами залежать від ефективності використання науково-технічного потенціалу, господарювання і підприємництва, від ступеня насиченості та активності дій у кожному регіоні різних форм конкурентоспроможних господарських систем.

Третій напрям – це здійснення регіональної науково-технічної політики економічного і раціонального використання місцевих ресурсів, широкого застосування маловідхідних і безвідхідних, енергозберігаючих і ресурсозберігаючих технологій, а також організаційних форм виробництва з високою кінцевою результативністю, екологічною чистотою, збереженням і своєчасним відтворенням природи для забезпечення гідного рівня життя не тільки нинішнього, але й майбутніх поколінь.

Четвертий напрям – налагодження тісних міжрегіональних економічних зв'язків у межах єдиного ринкового простору країни, забезпечення її територіальної недоторканості та єдності. Водночас Україна повинна бути відкритою в економічному відношенні, входити на взаємовигідних принципах еквівалентності до міждержавних регіональних і світогосподарських структур (відкритість ринку товарів, інвестицій, технологій, цінних паперів, праці тощо) і розширювати співробітництво

з ними. Відповідно до національних інтересів можуть формуватися й вільні економічні зони.

Територію України, її природні багатства (грунти і надра, рослинний і тваринний світ, рельєф і кліматичні умови), характер і густоту розселення, національний і соціальний склад населення, розміщення продуктивних сил, рівень соціально-економічного розвитку регіонів досліджено досить фундаментально. Є детальний опис і великомасштабний картографічний матеріал з визначенням різних історичних, природнокліматичних, соціально-економічних, господарських і людських характеристик кожної місцевості. Це є міцним науковим фундаментом для розробки і здійснення ефективної регіональної політики.

Сьогодні існує адміністративний поділ України на Автономну Республіку Крим, 24 області, столичне місто Київ, місто Севастополь і близько 480 районів. Модель оптимального функціонування регіональної та місцевої економіки у складі єдиної соборної держави вимагає точного врахування специфіки умов господарювання, ресурсних можливостей і ринкових зв'язків на мікроекономічному рівні для того, щоб забезпечувати інтенсивний економічний розвиток. Розглядаються проекти нового адміністративного поділу України.

Не можна здійснювати регіональну реформацію без всебічно обґрунтованих проектів і згоди на це представницьких місцевих органів. Більше того, повинні бути конституційні гарантії від проявів волюнтаризму при визначенні регіональних і адміністративних формувань. Національний склад і характер української держави вимагають однорідності адміністративного поділу її території. За прогнозами щодо майбутнього комплексного розвитку і розміщення продуктивних сил, інфраструктури та інформатики, економічні регіони (землі) можуть бути значно більшими за розміром від існуючих районів та сільських поселенських утворень. У ринкових умовах нові територіальні комплексні утворення визначаються за факторами науково-технічного прогресу, змінами виробничої та ринкової структур, процесами трансформації всієї системи регіонального устрою.

Валютно-фінансова, кредитна, податкова і цінова політика Уряду щодо регіонів повинна створювати передумови для внутрішніх нагромаджень, формування міцних місцевих бюджетів і необхідних інвестиційних фондів на безінфляційній основі. Без цього неможливо структурно і якісно оновити виробництво, диверсифікувати капітал і поживити економіку регіону.

Владні структури областей і районів за допомогою державної влади покликані всіляко сприяти розвитку підприємництва та ініціативи щодо ефективного використання місцевих ресурсів. Особливо

підвищується значення активізації трудового потенціалу великих, середніх і навіть частини малих міст, де темпи спаду товарного виробництва і зниження життєвого рівня людей, а також прояви депопуляції та загальної демографічної кризи набувають катастрофічного характеру. Це стосується і великої частини сільських поселень. Парламент і Уряд вживають ряд заходів щодо пріоритетного розвитку села. Однак їх реалізація здійснюється вкрай повільно, ряд поселень вже не можуть самотужки навіть освоїти ту допомогу, яка інколи надається. Тому особливих зусиль вимагає пошук методів та шляхів розбудови невеликих сільських поселень, які виснажені економічно і демографічно.

В умовах нових форм господарювання і ринку, при належній матеріально-технічній підтримці є реальні можливості для забезпечення продуктивного використання землі, постійної зайнятості і гідного життя селян. За рахунок місцевих нагромаджень, кооперування ресурсів і державної підтримки слід зміцнювати промислову базу українського села, розвивати в ньому промисли та інфраструктуру, здійснювати не тільки первинну, але й глибоку промислову переробку і зберігання продуктів, налагоджувати технічне і побутове обслуговування жителів села, виробництво будівельних матеріалів, споживчих товарів тощо. Це повинно стати економічною основою для формування сільського населення із збалансованою статеві-віковою структурою і розширеним демографічним відтворенням.

Вчені Національної академії наук України, інших науково-дослідних установ та вищих навчальних закладів сьогодні ретельно вивчають проблеми регіональної політики та регіонального управління, опрацьовують відповідні пропозиції. Справа тільки в тому, наскільки їх сприймають владні структури та наскільки оперативно втілюють у життя. Адже регіональна політика тим ефективніша, чим ґрунтовнішою є її наукова база.

Теоретичні розробки регіональних проблем, узагальнення досвіду багатьох держав світу показують, що жорстко централістські і автаркічно-федералістичні моделі облаштування територій і регіональних систем управління ними всередині країни призводять здебільшого до негативних економічних і політичних наслідків. У першому випадку сковується ініціатива та економічні інтереси місцевого самоврядування і підприємництва, що в свою чергу гальмує розвиток господарства і ринку, призводить до неминучого відставання, застою і кризового стану. У другому випадку проявляються тенденції до федеративної автаркії, обмеження системи господарювання і обігу вузькими рамками регіону з послабленням зовнішнього товарообміну. Це, враховуючи економічний рух назад, до часів панування натурального типу, може

завершитися повним розпадом єдиної держави і утворенням на її руїнах нових дрібних держав на зразок роз'єднаних між собою князівств.

Внутрішня і зовнішня регіональна політика здійснюється в органічній єдності. Безумовно, кожний економічний і адміністративний регіон повинен мати своє обличчя, структуру, якість господарства і ринку. Території, де народжуються, живуть, працюють і ведуть своє господарство, формуються фізично і духовно, старіють і помирають люди, не можуть прогресувати без високопродуктивної праці та регіонального відтворення за моделлю комплексного економічного розвитку. А це головна мета стратегії й тактики кожної регіональної влади, господарських (підприємницьких) структур, які функціонують на її території.

Ринковий підхід передбачає перш за все стимулювання покриття мінливого попиту товарною масою місцевого виробництва, а також за рахунок імпорту відсутніх товарів у збалансованій структурі з експортом власних – для того, щоб досягти гідних стандартів забезпеченості й життя людини. Державна влада координує і спрямовує діяльність місцевої влади за допомогою механізму економічного регулювання, визначення оптимальних співвідношень місцевих і державного бюджетів, створення регіональних і центральних інвестиційних фондів, розвитку місцевої та загальнодержавної інфраструктур.

Однак було б помилкою не враховувати поряд з регіональними особливостями міжрегіональну єдність відтворювальних макроекономічних процесів глобального циклічного розвитку, що зумовлюють об'єктивні тенденції не тільки кооперації та інтеграції внутрішніх регіонів кожної країни, а й до широкого виходу регіонів і країни в цілому на міждержавні інтеграційні зв'язки.

Регіональна політика є органічною складовою загальнодержавної політики. В перехідний період вона базується перш за все на рівні економічного розвитку регіонів, результатах новітніх відкриттів і розробок, зокрема в соціально-економічній сфері, на довгострокових прогнозах структурних і якісних зрушень у товаровиробництві, внутрішніх і зовнішніх ринках. Пошук найбільш вигідних ніш у міжнародному і внутрішньому міжрегіональному поділі праці, спеціалізації, кооперації та інтеграції виробництва та збуту продукції є однією з вирішальних проблем регіонального розвитку. Критерієм його узагальнюючої оцінки є рівень валового внутрішнього продукту (ВВП) і національного доходу (НД) в розрахунку на душу населення кожного регіону, країни в цілому.

В умовах перехідного періоду формування економічно і політично незалежної держави Україна прагне до політики мінімізації негативних проявів дезінтеграції, розвитку сучасної регіональної політики на

принципах місцевого самоврядування при верховенстві загальнодержавного законодавства, що забезпечує органічне поєднання державних, регіональних і місцевих інтересів, сприяє максимально повному використанню внутрішніх потенціалів кожного регіону і кожної місцевості. Чим краще діє система управління і господарювання в регіоні, чим повніше використовується його потенціал і природнокліматичні умови для високоефективного розвитку властивих йому товаровиробництва і ринків, чим новішими і щільнішими стають міжрегіональні зв'язки з поглиблення спеціалізації і розвитку інтеграції, тим економічно і соціально міцнішою стає держава, тим краще життя людей.

Сьогодні існують різні варіанти вирішення проблем регіонального розвитку. Здебільшого вони так чи інакше зводяться до обґрунтування і формування нормативних, взаємовигідних відносин регіонів з центром. Насправді ж регіональна політика – це не тільки побудова взаємовідносин по вертикалі, але й по горизонталі з виходом на широкі міжнародні економічні зв'язки. Це насамперед необмежений простір для економічного прогресу регіонів, завдяки якому можливий економічний і загальний прогрес держави. Саме це забезпечує розумна науково обґрунтована регіональна політика, яка охоплює всі сфери людської діяльності, включаючи поряд з раціональним розміщенням і розвитком продуктивних сил, міських і сільських поселень регіональні особливості інвестиційної і структурної, промислової і аграрної, демографічної і соціальної, екологічної і національної політики. Інакше кажучи, регіональна політика є невід'ємною складовою всієї загальнодержавної політики, її найважливішим блоком в моделі державного устрою.

Науково обґрунтована регіональна політика демократичної держави виключає крайнощі в діях центру щодо управління регіонами і місцевостями. З одного боку, спокуса керувати регіонами методами тоталітарного режиму, що паралізує ініціативи та інтереси місцевих органів влади і суб'єктів господарювання щодо ефективного розвитку, а з другого – методами управління за принципами “повної автономії регіонів”, ігноруючи загальнодержавні інтереси і закони державної влади, неминуче спричиняє розвал держави, подрібнення її на регіональні “шматки” і відокремлення їх в окремі державні утворення.

Об'єктивною передумовою регіонально-територіальної організації економіки, раціонального комплексного утворення є природнокліматичні, ресурсні, демографічні, культурні та інші особливості територій, потенціали яких потрібно використовувати як для підвищення добробуту місцевого населення, так і для зміцнення національної економічної системи. Такими передумовами і завданнями повинна керуватися фундаментальна і прикладна наука при розв'язанні технологічних,

економічних, соціальних, організаційно-управлінських завдань. А це потребує комплексних регіональних досліджень і розробок, які складають основу наукового забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів.

У розв'язанні найважливіших регіональних завдань вирішальну роль відіграє орієнтація на розбудову такої національної економічної системи, яка була б конкурентноздатною і значно ефективнішою, ніж діюча, з випереджаючими темпами розвитку прогресивних господарських і ринкових структур. Однак штучне послаблення державного керівництва економікою під виглядом демократизації суспільства і ринкової лібералізації супроводжується проявами регіоналізації, наївними намаганнями автономного входження окремого регіону в ті чи інші ринкові простори Заходу або Сходу, Півночі або Півдня, забуваючи про загальнонаціональні інтереси. Небезпека необґрунтованої регіоналізації випливає ще й з того, що Україна успадкувала децентровану в територіальному відношенні економіку, а її колишня регіональна економіка створювалася на засадах формування єдиного союзного народногосподарського комплексу.

За результатами регіональних досліджень можна зробити всебічно обґрунтовані висновки про можливості та потреби регіонів України, зміцнення економічних, технологічних, транспортних, соціально-культурних та інших зв'язків між ними, розвиток міжрегіональних ринків, а також вихід на міжнародні ринки українських товарів і послуг, капіталів, науково-технологічних і культурних цінностей тощо. Це вимагає підвищення рівня технологічної завершеності виробництва, послаблення впливу негативних зовнішніх чинників на національну економіку. Зокрема, потрібно позбуватися нераціональних міжнародних економічних зв'язків. Вони будуються тільки на принципах взаємовигоди і паритету. Регіональна політика не повинна обминати гострої проблеми формування робочих місць – ліквідація старих і створення нових, перекваліфікація кадрів для регіональних структур, формування прогресивних напрямків економічного і соціального розвитку. При цьому важливо досліджувати, розробляти і здійснювати мікронаціональну інтеграцію, формування господарських систем інтегрованого типу.

2.2. ДЕРЖАВНА УПРАВЛІНСЬКА ВЕРТИКАЛЬ І САМОВРЯДУВАННЯ

Управлінська вертикаль виконавчої влади – це об'єктивна реальність кожного цивілізованого суспільства. Однак вона значно відрізняється в різних країнах, наприклад, співвідношення державного і громадянського фактора у суспільстві, що проявляється

через централізацію і децентралізацію державного управління, становлення та розвиток інституту місцевого самоврядування, інших форм громадського життя в країні. Управлінська вертикаль відображає, як держава з метою розвитку країни може використовувати різноманітні форми громадської діяльності у суспільстві. У загальному розумінні – це симбіоз управлінських відносин, суб'єктами яких виступають органи державного управління і громадські інститути. Останні беруть на себе певні виконавчі функції щодо розвитку суспільства в країні, наприклад, вирішення місцевих справ, зняття соціальної напруги шляхом здійснення благодійної діяльності тощо.

На відміну від багатьох демократичних країн світу, для України характерний високий рівень централізації і одержавлення управлінської вертикалі виконавчої влади, завдяки чому вона ототожнюється з поняттям “державна управлінська вертикаль”. За своєю суттю остання є складовою трьох вертикалей:

- *вертикаль функціональної підпорядкованості виконавчих органів.* Суб'єктами даної вертикалі є Уряд, Президент, Кабінет Міністрів України, міністерства і відомства, наприклад Міністерство економіки та фінансів, Антимонопольний комітет, Фонд державного майна та ін., їх місцеві підрозділи прямого і подвійного підпорядкування. До неї можна також віднести тимчасово діючі державні та урядові комісії, інші координуючі органи;
- *вертикаль підпорядкованості органів галузевого управління* (уряд – галузеві міністерства і відомства – державні виробничі об'єднання, казенні підприємства тощо);
- *вертикаль територіально-функціональної підпорядкованості* (уряд – обласні, районні, у м. Києві і м. Севастополі державні адміністрації – органи місцевого самоврядування в частині виконання делегованих державою функцій).

Щодо існування управлінської вертикалі виконавчої влади, її сутності, форми і ролі в організації управління державою, співвідношення її суб'єктів серед науковців і управлінців існують діаметрально протилежні думки. Найбільш гострі дискусії та політична боротьба відбуваються навколо принципів побудови вертикалі територіально-функціональної підпорядкованості і моделі організації влади на субнаціональному рівні – регіональному та місцевому (базовому).

В умовах відсутності в Україні стійких демократичних традицій урядові і політичні суб'єкти тією чи іншою мірою схильні до авторитаризму. Наочно це проявляється в періоди роботи над законопроектами щодо розподілу владних повноважень, а саме: про територіальний

устрій України, Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, місцеві адміністрації, місцеве самоврядування, про статус столиці України міста Київ тощо.

На думку прихильників державної моделі “жорстка вертикаль виконавчої влади”, її суб’єктами повинні бути лише державні управлінські органи – центральні та їх місцеві структурні підрозділи; статус державних повинні отримати і територіальні органи (місцеві адміністрації) аж до базового рівня (сільські управління). Водночас інститут місцевого самоврядування може почекати поки демократія в країні набуде широкого розвитку. З їхньої точки зору, користь від такої організації влади в тому, що лише міцна управлінська вертикаль здатна забезпечити політичну стабільність та однаковість управлінських дій, які необхідні для подолання кризи. Немає потреби спеціально доводити, що більшість українських творців адміністративної реформи “наведення порядку” і побудови “владної вертикалі” розуміють як адміністративну централізацію, намагаються створити чітку ієрархію в структурі держави, тобто систему, при якій воля чиновника обмежена волею вищого чиновника, а не законом.

Протилежним підходом є відмова від абсолютизації ролі вертикалей як інструмента управління. Мова йде про те, що не слід вдаватися до абсолютизації переваг будь-якої вертикалі як по лінії представницьких органів, так і по лінії виконавчих органів на чолі з Президентом. Це обмежує значні можливості центральних органів державної влади щодо втручання у сферу самоорганізації суспільного життя, що є важливим фактором розвитку не лише демократії, а й економіки в цілому. Відомо, що системна політична криза, яка охопила українське суспільство в 2004 році – це закономірний результат перш за все централізації та монополізації влади. Тому побудова в Україні будь-якої з вищезгаданих владних вертикалей відтворюватиме командно-адміністративну систему управління, цим самим відновлюючи причини соціально-економічної кризи і нестабільності. Якщо Україна дійсно прямує до демократичної, соціальної, правової держави, як це проголошено в Конституції, то слід усвідомити, що досягти цього можна лише за умови дотримання принципових правил і вимог, винайдених прогресивним людством і апробованих у світовій практиці. Однією з таких вимог є організація влади на місцях шляхом її поділу, по-перше, на владу державну і самоврядну, по-друге, – за рівнями самоврядування.

В країнах стабільної демократії чітко реалізується такий важливий принцип територіального управління, як розподіл функцій держави та суспільства. Найбільш повно і послідовно він реалізується при федеральному та самоврядному типах управління і найменше,

якщо акцент поставлений на централізовану організацію управління країною. Похідними від принципу розподілу функцій держави та суспільства є принципи децентралізації державного управління та самоврядності територіальних громад. Реалізація принципів централізації і децентралізації державного управління тісно пов'язана з перерозподілом повноважень між гілками державної управлінської вертикалі (центральним і регіональним рівнями), між державним управлінням і місцевим самоврядуванням, постійної тенденції до розвитку самоврядності, наприклад, закріплення права на автономію чи самоврядування виключно для певних адміністративних одиниць.

Сучасний підхід до інституту місцевого самоврядування, що культивується в країнах Європейської співдружності, передбачає законодавче розмежування функцій і повноважень між державою і суспільством в цілому та його громадськими спільнотами зокрема, в основу якого покладена концепція субсидіарності. Остання значно відрізняється від такого поняття, як “делегування функцій і повноважень”, що має місце при деконцентрації і децентралізації державного управління і передбачає делегування повноважень знизу вгору – від громадянина до органів, найбільш наближених до громадян, від останніх до інших проміжних владних структур і врешті-решт до держави в цілому. У даному випадку мова йде про роздержавлену модель вертикалі виконавчої влади з високим рівнем децентралізації, активними суб'єктами якої стають також органи самоврядування та громадські об'єднання.

Аналіз існуючої управлінської вертикалі підпорядкування територіальних органів, що закріплена конституційно та законодавчо, свідчить, про те, що Україна тяжіє до централізованого типу управління: уся сукупність регіональних і місцевих органів влади прямо чи опосередковано (через конституційні та законодавчі норми) включена в жорстку вертикаль державної влади. Управління регіональним розвитком має характер деконцентрованого державного централізму, що реалізується через одержавлення всієї виконавчої влади по вертикалі і підпорядкуванням її безпосередньо центральному уряду.

З моменту прийняття Конституції України за регіональними виконавчими органами закріплений статус державних виконавчих органів – *місцевих державних адміністрацій*. Це єдиноначальні органи виконавчої влади загальної компетенції, що уособлюються головами місцевих державних адміністрацій. Відповідно до цього Уряду надано право визначати, а також час від часу переглядати їхній статус, структуру, чисельність, обсяг повноважень і обов'язків, встановлювати межу фінансової забезпеченості тощо. Голови місцевих державних адміністрацій призначаються та звільняються з посади Президентом України за

поданням Прем'єр-міністра України. У свою чергу голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні наданих повноважень відповідальні, підзвітні та підконтрольні відповідним органам виконавчої влади вищого рівня (місцевим адміністраціям вищого рівня, міністерствам, відомствам, Кабінету Міністрів, Уряду в цілому).

Хоча обласні і районні ради визнаються на регіональному рівні, вони наділені статусом органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад базового, а не регіонального рівня, зокрема сіл, селищ, міст. Ці представницькі органи Законом “Про місцеве самоврядування”, з одного боку, наділяються владними повноваженнями, але з іншого – цей Закон звільняє від їх виконання. Повноваження делегуються обласним і районним державним адміністраціям. Існуючим законодавством регіональний рівень позбавлений ротації легітимних лідерів: керівники державних виконавчих органів призначаються Урядом, а глави представницьких органів обираються депутатами відповідних рад, крім базового рівня, і їм підконтрольні.

Виборні (представницькі) органи, які мають статус органів місцевого самоврядування і власні виконавчі структури, існують лише на базовому рівні, але й вони опосередковано включені у державну управлінську вертикаль за допомогою: делегування їм державою функцій і повноважень, за виконання яких вони підзвітні і підконтрольні уряду; функціонування підрозділів подвійного підпорядкування; урядового механізму формування місцевих бюджетів; контрольно-наглядової системи тощо.

Таблиця 2.1

Кількість кадрових змін голів обласних державних адміністрацій і міських адміністрацій міст Києва та Севастополя у 1995-2004 рр.

| Область (місто) | 1995 р. | 1996 р. | 1997 р. | 1998 р. | 1999 р. | 2000-2004 рр. | Загальна кількість |
|------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------------|--------------------|
| Вінницька | 1 | 1 | – | 1 | – | – | – |
| Волинська | 1 | – | – | – | – | – | – |
| Дніпропетровська | 2 | – | 1 | 1 | – | – | – |
| Донецька | 1 | 1 | 2 | – | – | – | – |
| Житомирська | 1 | – | – | 1 | – | – | – |
| Закарпатська | 1 | – | – | – | – | – | – |
| Запорізька | 1 | – | – | 1 | 1 | – | – |

Продовж. табл. 2.1

| Область (місто) | 1995 р. | 1996 р. | 1997 р. | 1998 р. | 1999 р. | 2000-2004 рр. | Загальна кількість |
|--------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------------|-----------------------|
| Івано-Франківська | 1 | – | 1 | – | – | – | – |
| Київська | 1 | 1 | – | – | – | – | – |
| Кіровоградська | 1 | 1 | – | 1 | – | – | – |
| Луганська | 2 | – | – | 1 | – | – | – |
| Львівська | 1 | – | 1 | – | 1 | – | – |
| Миколаївська | 1 | – | – | – | – | – | – |
| Одеська | 1 | – | – | 1 | – | – | – |
| Полтавська | 1 | – | – | – | – | – | – |
| Рівненська | 1 | – | 1 | – | – | – | – |
| Сумська | 1 | – | – | 1 | – | – | – |
| Тернопільська | 1 | 1 | – | 1 | – | – | – |
| Харківська | 1 | 1 | – | – | – | – | – |
| Херсонська | 1 | 1 | 1 | 1 | – | – | – |
| Хмельницька | 1 | – | – | – | – | – | – |
| Черкаська | 1 | – | – | 1 | – | – | – |
| Чернівецька | 1 | 1 | – | 1 | – | – | – |
| Чернігівська | 1 | – | – | 1 | – | – | – |
| м. Київ | 1 | 1 | – | – | – | – | – |
| м. Севастополь | 1 | – | – | 1 | – | – | – |

Президент та центральний уряд отримали жорстку виконавчу вертикаль, що пронизує усі рівні територіального управління та сторони суспільного життя і надає можливість проводити кадрову політику щодо керівників регіональних адміністрацій. У 1997 р., напередодні виборів у Верховну Раду України, цього виявилось недостатньо. Тому Президент України наклав вето на Закон України “Про державні адміністрації”, наполягаючи на тому, що і заступників голів адміністрацій також повинен призначати глава держави. Кількість кадрових змін голів обласних державних адміністрацій і міських адміністрацій міст Києва та Севастополя за 1995-2004 рр. наведена в табл. 2.1.

Згідно з Концепцією адміністративної реформи в Україні голова обласної державної адміністрації має статус політичного провідника єдиної державної політики в регіоні, і завдяки цьому стає суб’єктом державної номенклатури політичних лідерів. Між посадовими особами

обласної державної адміністрації повноваження розмежовуються таким чином, щоб голова адміністрації був звільнений від вирішення поточних, оперативних питань і зосередився на проблемах розробки і здійснення державної політики з урахуванням специфіки відповідного регіону. Перший заступник, заступники голови обласної державної адміністрації також призначаються Президентом України за поданням голови обласної державної адміністрації та узгодженням з Кабінетом Міністрів України. Сфери відання і відповідальності заступників голови обласних державних адміністрацій, як правило, повинні відповідати розподілу функціональних повноважень між віце-прем'єр-міністрами України. Це є підставою для обмеження кількості заступників голови обласної державної адміністрації.

Надмірна централізація функцій і повноважень зумовлює інший найбільш суттєвий недолік жорсткої вертикалі управління – ігнорування бюджетної автономії регіональних властей і місцевого самоврядування, залежність доходних і витратних частин їх бюджетів від центру. Свідченням сталої концентрації фінансових ресурсів у центрі, що супроводжується свавільним багаторазовим їх перерозподілом, є збільшення кожного року в Україні кількості дотаційних регіонів. Якщо в 1993 р. у складі держбюджету передбачено надання субвенцій на фінансування витрат місцевих бюджетів, що не покриваються доходами 9 адміністративно-територіальним одиницям, то у 1996 р. передбачалося надання дотацій 11 областям та м. Севастополь, у 1997 р. – 20 адміністративно-територіальним одиницям, а з 1999 року субвенції передбачалися усім без винятку регіональним бюджетам.

Однак світова практика в цьому питанні дотримується іншої стратегії: спочатку розподіляються доходи і видатки між центральною і місцевими владами, а вже потім у разі особливої необхідності встановлюються розміри дотацій і субвенцій.

Ступінь гнучкості управлінської вертикалі виконавчої влади певною мірою характеризується рівнем концентрації функцій у центрі та кількістю створених для їх виконання державних органів, співвідношенням процесів деконцентрації і децентралізації державного управління. При деконцентрації управління функції і компетенції передаються від центральних виконавчих органів на місця, тобто їхнім периферійним підрозділам або іншим державним органам. Як приклад можна навести перерозподіл функцій і повноважень щодо управління корпоративними правами держави між міністерствами (ФДМУ – Агентство з управління корпоративними правами – галузеві міністерства) по горизонталі та передачу від них певних повноважень місцевим держадміністраціям по вертикалі.

Децентралізація державного управління передбачає перерозподіл функцій і компетенцій між державою та суспільним сектором, а саме: розвиток місцевого самоврядування і наділення його власними ресурсами, що зумовлює виникнення муніципального сектора; здійснення поступової передачі приватному сектору прав і функцій надання суспільних благ населенню тощо.

На відміну від демократичних країн світу, в Україні на регіональному рівні (в областях, районах, містах Києві та Севастополі) виконавча влада здійснюється тільки державними установами, зокрема:

- органами, що підпорядковані міністерствам та іншими центральними органами виконавчої влади, при наявності певних зв'язків з місцевими державними адміністраціями;
- органами, що підпорядковані голові відповідної державної адміністрації і водночас враховують вимоги до реалізації завдань відповідного міністерства чи іншого органу виконавчої влади.

Як свідчить аналіз табл.2.2, переважна більшість структурних підрозділів обласних (районних) держадміністрацій має подвійне підпорядкування. Вони входять до складу виконавчих структур держадміністрацій та органів місцевого самоврядування і адміністративно їм підпорядковані, але функціонально підпорядковані також центральним органам державної виконавчої влади.

Таблиця 2.2

**Порівняльна таблиця підпорядкованості
регіональних виконавчих органів**

| Міністерства, відомства України | Регіональні відділення центральных органів виконавчої влади в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі | Структурні підрозділи обл(рай)держадміністрацій прямого та подвійного підпорядкування |
|--|--|--|
| Міністерство фінансів | – | Фінансові управління |
| Головне контрольно-ревізійне управління | Територіальні управління | – |
| Державне казначейство | Територіальні управління | – |
| Пенсійний фонд | Територіальні управління | – |
| Міністерство економіки | Територіальні інспекції по контролю за цінами | Управління з питань економіки і власності |
| Фонд державного майна | Регіональні відділення | – |
| Антимонопольний комітет | Територіальні відділення | – |

Продовж. табл. 2.2

| Міністерства, відомства України | Регіональні відділення центрального органів виконавчої влади в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі | Структурні підрозділи обл(рай)держадміністрацій прямого та подвійного підпорядкування |
|---|---|--|
| Державний комітет по земельних ресурсах | Управління земельних ресурсів | – |
| Ліцензійна палата | Територіальні представництва | – |
| Міністерство агропромислового комплексу | – | Управління агропромислового комплексу |
| Міністерство промислової політики | – | <i>Управління промисловості, енергетики, транспорту і зв'язку*</i> |
| Міністерство вугільної промисловості | – | |
| Міністерство енергетики | – | |
| Міністерство транспорту та зв'язку | – | |
| Міністерство регіонального розвитку та будівництва | – | <ul style="list-style-type: none"> • Управління капітального будівництва; • Управління містобудування та архітектури; • Управління житлово- комунального господарства |
| Міністерство праці та соціальної політики | – | <ul style="list-style-type: none"> • Територіальні центри зайнятості; • Територіальні державні інспекції праці |
| Міністерство освіти і науки | – | Управління освіти і науки |
| Міністерство охорони здоров'я | – | Управління охорони здоров'я |
| Міністерство культури і мистецтв | – | Управління культури |
| Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту | – | Управління у справах сім'ї та молоді |
| | – | Управління з питань фізичної культури та порту |
| Державна податкова адміністрація | Державні податкові адміністрації (інспекції) | – |
| Державний комітет у справах захисту прав споживачів | Управління у справах захисту прав споживачів | – |
| Державний комітет по стандартизації, метрології та сертифікації | Територіальні центри | – |

Продовж. табл. 2.2

| Міністерства, відомства України | Регіональні відділення центрального органів виконавчої влади в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі | Структурні підрозділи обл(рай)держадміністрацій прямого та подвійного підпорядкування |
|--|---|--|
| Міністерство з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи | – | Управління з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення |
| Державний комітет у справах національностей та міграції | – | Управління (відділи) у справах національностей та міграції |
| Державний комітет у справах релігій | – | Відділи у справах релігій |
| Міністерство юстиції | Територіальні управління юстиції | Відділ реєстрації актів громадського стану районної держадміністрації |
| Міністерство внутрішніх справ | Територіальні управління | – |
| Державний комітет по пресі | – | Управління у справах преси та інформації |
| Державний комітет статистики | Статистичні управління | – |
| Головне архівне управління при Кабінеті Міністрів | – | Обласний міський державний архів |
| Міністерство охорони навколишнього середовища та ядерної безпеки | Територіальні управління екологічної безпеки | – |

* Курсивом виділені підрозділи, що підпорядковані безпосередньо місцевим державним адміністраціям.

Отже, існування в регіонах України підрозділів подвійного підпорядкування – це об’єктивна реальність. Важливою особливістю правового статусу місцевих державних адміністрацій є те, що в ньому певним чином поєднуються повноваження загальної та спеціальної компетенції. Зокрема, повноваження спеціальної компетенції здійснюють структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій подвійного підпорядкування, до відання яких віднесені питання галузевого та функціонального управління на відповідній території наприклад, управління охорони здоров’я, фінансове управління тощо. Грамотне виконання, спеціальні компетенції потребують відповідних методичних напрацювань та уніфікацій. Рішення спеціалізованих міністерств, які приймаються в межах їх компетенції, обов’язкові і для органів державної виконавчої влади,

і для органів місцевого самоврядування, а також для всіх інших суб'єктів господарської діяльності.

У тих сферах управління, де держава залишила за собою всю повноту влади, на місцевому рівні діють периферійні підрозділи спеціалізованих міністерств і відомств, адміністративно і функціонально їм підпорядковані. Вони не входять до складу місцевих державних адміністрацій, але координують з ними свою діяльність. Основні завдання спеціалізованих міністерств і відомств, їх організаційно-правова структура і функції, компетенції і повноваження щодо владних структур і господарських суб'єктів визначаються спеціальними законодавчими і нормативними актами. Типові Положення про них та граничну чисельність працівників затверджує Кабінет Міністрів України. Взаємодія цих державних органів з регіональними та місцевими виконавчими органами здійснюється через погодження їх діяльності з керівництвом адміністрації області (району). Утримуються ці органи за рахунок Державного бюджету України.

Однак протягом ряду років простежується стала тенденція подальшої централізації та одержавлення територіального управління на регіональному рівні, що призвело до обмеження діяльності місцевих державних адміністрацій при вирішенні важливих соціально-економічних проблем на підлеглий території. Це можна проілюструвати фактом виведення зі складу держадміністрацій структурних підрозділів і підпорядкування їх безпосередньо центральним органам виконавчої влади: органів приватизації – Фонду державного майна України (1994 р.), відділів земельних ресурсів – Державному комітету України по земельних ресурсах (1996 р.), податкових адміністрацій (інспекцій) – Державній податковій адміністрації України (1996 р.).

Для створення моделі вертикалі виконавчої влади з високим рівнем децентралізації необхідно, щоб кожна гілка державної влади і місцеве самоврядування були розподілені функціонально. Важливо не тільки чітко окреслити повноваження всіх влад, але й зробити так, щоб вони не перетиналися. Проте демократичні держави, визнаючи за територіальними колективами різних рівнів право на самоврядування та самостійне вирішення питань свого життя, всіляко сприяючи реалізації цього права через децентралізацію внутрішньодержавного територіального управління, мають в руках два могутні важелі управлінського впливу: жорсткий контроль за дотриманням встановлених правил поведінки, тобто чинного законодавства, та не менш жорсткий контроль за фінансовою діяльністю. В таких державах – це основа регіональної політики, яку в Україні необхідно формувати.

Центральна державна влада має право втручатися в діяльність органів місцевого самоврядування, але лише у встановлених законодавством випадках і лише для забезпечення дотримання законності в діяльності цих органів. Для того, щоб Президенту України та Уряду в управлінській вертикалі з високим рівнем децентралізації дійсно вистачало механізмів впливу на діяльність виконавчих органів регіонів, необхідно створити розвинуту систему законодавчого, судового та адміністративного нагляду за діяльністю регіональних владних органів та органів місцевого самоврядування. На зміну детальному нагляду за господарюванням територіальних громад повинен прийти правовий, фінансовий, нормативний контроль як найважливіша складова в державному управлінні.

У процесі децентралізації державного управління змінюється суть адміністративного нагляду за діяльністю територіальних (місцевих) органів управління. Адміністративна опіка в цьому випадку включає в першу чергу контроль за законністю, а не доцільністю, що є зворотною стороною децентралізації. В адміністративному нагляді за діяльністю місцевих органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування надається перевага відносно законодавчому нагляду, адже система адміністративного нагляду більш гнучка щодо адміністративної влади і змінюється скоріше, ніж закони і нормативні акти, що приймаються законодавчою владою і урядом. Адміністративний нагляд здійснюється кваліфікованим персоналом, наприклад, управління охороною здоров'я регіону – експертами з проблем громадської охорони здоров'я, які більш компетентні щодо діяльності місцевих закладів охорони здоров'я, ніж представники законодавчої влади країни.

Розвинута система судової влади (адміністративні, господарські суди, тощо) дозволяє забезпечувати гарантії місцевому самоврядуванню, надані йому Конституцією, а також право вирішувати спірні питання, що виникають між державою, регіонами та на місцях. Це також один із елементів реального та ефективного механізму контролю територіальної громади (окремого її члена) за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування та місцевої державної влади з метою недопущення порушень та зловживань інтересами громади.

Отже, ключовим моментом пошуку оптимальних форм і методів територіального управління є раціональне поєднання територіального (місцевого) самоврядування і державного управління, тобто самостійності місцевих органів управління і контролю за їх діяльністю з боку держави. Подібний підхід передбачає: розподіл компетенцій (функцій, повноважень) між центральними і місцевими органами державної виконавчої влади; розподіл компетенцій між місцевими органами різних

рівнів – державними та самоврядними; розробку ефективного механізму передачі компетенцій як знизу вгору, так і зверху вниз. Неабияке значення для дієвості управлінської вертикалі має організація контролю та адміністративного нагляду, форми і методи яких залежать від обраної моделі державної управлінської вертикалі і ступеня розвитку третьої гілки влади – судової.

2.3. РОЗМЕЖУВАННЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

В Україні після проголошення незалежності значно актуалізувалися питання дієздатного і раціонального поєднання загальнодержавного, регіонального управління і місцевого самоврядування.

Зміна ролі та завдань держави у соціально-економічному розвитку країни зокрема та світового суспільства в цілому призводить до перегляду місії держави, її функцій і повноважень. Для України як країни з перехідною економікою основними причинами виникнення цих процесів є її входження в економіку ринкового типу, розбудова демократичних інститутів тощо. В останні роки істотно змінилися роль, завдання і статус місцевих органів самоврядування, які після прийняття Конституції України набули статусу недержавних органів з певним рівнем самостійності. Посилилося прагнення регіонів до економічної і політичної самостійності, які не слід ігнорувати.

Ці процеси притаманні усім країнам світу. Розглянемо, наприклад, вплив фактора ринкової спрямованості. Результатом досліджень ролі держави у сучасному світі є те, що для багатьох держав останні роки пов'язані з усвідомленням того факту, що вони не можуть виконати свої зобов'язання у повному обсязі. Країни з перехідною економікою були змушені переорієнтуватися в напрямі ринкової економіки, а багато розвинутих країн світу зіткнулися з провалом стратегії розвитку, що спиралася на домінуючу роль держави. Навіть індустріально розвинуті країни із змішаною економікою у відповідь на провал активного державного втручання вирішили віддати перевагу ринковому механізму.

Іншими об'єктивними причинами вирішення питань розподілу повноважень між рівнями державного управління, державним управлінням і місцевим самоврядуванням (більш широко – між державною сферою і приватним сектором) є зміна ролі і місця кожного суб'єкта політичних і економічних відносин у суспільстві, що залежить від багатьох факторів, наприклад, моделі розвитку економіки, ступеня демократизації суспільства тощо.

Зміцнення демократичних інститутів, в першу чергу місцевого самоврядування, потребує стабільної децентралізації державного управління і передачі функцій забезпечення життєдіяльності населення органам, які максимально наближені до населення, тобто споживачів суспільних благ. Роздержавлення усіх складових суспільного життя з концентрацією зусиль уряду на наданні найважливіших суспільних послуг потребує подальшого розподілу функцій і відповідних ресурсів між державним і приватним секторами економіки. Однак не слід виконання суспільних функцій чи надання суспільних послуг вважати прерогативою державних та самоврядних органів, адже ці послуги можуть надаватися і приватними підприємствами, наприклад, за контрактом, але обов'язково за умови бюджетного фінансування.

Бажано, щоб такий перерозподіл функцій, компетенцій і повноважень залишався головним на загальнодержавному рівні управління, на якому виконуються функції, що стосуються таких сфер: міждержавних відносин; оборони; поліпшення екологічної ситуації; регулювання грошового обігу; контролю за банківськими операціями; політики оподаткування; стратегії регіонального планування (програмування) соціально-економічного розвитку, в першу чергу культури, освіти, зокрема вищої школи; підготовки і перепідготовки кадрів; розвитку загальнодержавних видів транспорту, енергетики, геологічних досліджень тощо.

Для обґрунтування шляхів вирішення проблем розмежування функцій між центром, регіонами та місцями необхідно визначити статус проміжних утворень України (область, район), а також статус країни в майбутньому. При цьому корисним може бути досвід країн з розвинутою демократією. Якщо проаналізувати країни ЄС за ступенем самостійності та компетенції, що надаються регіональному рівню, можна визначити три типологічні групи:

- проміжні утворення, які мають досить широку політичну, адміністративну і фінансову автономію (німецькі землі, італійські регіони з особливим статусом, автономні іспанські общини з розширеною компетенцією);
- проміжні утворення зі звичайним статусом, які мають широкі і різноманітні компетенції, але обмежену автономію (італійські регіони та автономні іспанські общини, що мають звичайний статус);
- проміжні утворення, які мають у своєму розпорядженні лише дуже обмежені компетенції та пов'язані з цим фінансові кошти (французькі регіони, які отримали статус територіальної спільноти порівняно недавно, в березні 1982 р.).

В Україні на субнаціональному рівні винятком є лише Автономна Республіка Крим, яка має найвищий ступінь автономії в політичній, адміністративній і фінансовій сферах і відповідні атрибути для її реалізації. Усі інші проміжні утворення (області і райони) – це прості адміністративно-територіальні одиниці регіонального рівня, які за своїм статусом та формою організації місцевого управління не відносяться до зазначених типологічних груп, а являють собою зовсім інший, четвертий тип організації місцевого управління. Аналіз функціонування регіонального механізму управління такими утвореннями свідчить про те, що територіальне управління здійснюється безпосередньо з центру за допомогою прямого перерозподілу ресурсів, централізованого адміністративного впливу на окремі регіони та жорсткого регламентування їх діяльності. Регіональні виконавчі органи мають статус державних і залежать від уряду функціонально як в частині підпорядкованості, так і призначення посадових осіб. Представницькі органи (обласні і районні ради) позбавлені реальної влади і відіграють узгоджувальну роль. Так, згідно зі ст. 143 Конституції України обов'язки обласних та районних рад значно обмежені і зводяться до затвердження і контролю за виконанням програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів; затвердження районних і обласних бюджетів та контролю за їх виконанням; вирішення інших питань, що віднесені законом до їхньої компетенції. Отже, представницькі органи по суті виконують наглядові функції за діяльністю уряду в регіоні. Навпаки, в умовах французької децентралізації представники держави (префекти) в регіонах і департаментах здійснюють контрольно-наглядові функції за законністю діяльності регіональних представницьких та виконавчих органів.

Країни європейської співдружності розвитку регіонів приділяють велику увагу. В них створюються міждержавні ради, завдання яких – сприяти регіональному самоврядуванню. Для підвищення проміжного рівня та надання територіям статусу самоврядних враховуються вагомі причини політичного і економічного характеру, головними з яких є:

- існування регіонального етнічного націоналізму, що потребує врахування взаємних інтересів, прагнення до соціально-культурного визначення та автономного управління з метою усунення загрози сепаратизму та приводів для незадоволення;
- стала тенденція до урбанізації, що викликає появу нових функцій у наданні послуг, які краще вирішувати на міжмуніципальному рівні. Муніципалітети змушені їх делегувати на рівень департаментів чи регіонів;

- делегування функцій і повноважень щодо здійснення державних програм соціального забезпечення з національного рівня владним органам, які ближчі до населення і можуть надати йому своєчасну і кваліфіковану допомогу. Це стосується тих функцій, які не підлягали раніше розмежуванню між центральними та муніципальними органами влади;
- забезпечення подальшого розвитку планування (заходи децентралізованого характеру щодо територіального структурування, вирівнювання відмінностей в соціально-економічних умовах).

Отже, в розвинутих суспільствах влада кожного рівня має своє соціальне призначення і для виконання його наділена відповідними функціями і матеріальною базою. Наприклад, розподіл повноважень і функцій між центром і регіонами існує в європейських країнах – Франції, Нідерландах, Іспанії, Італії, Швеції (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

**Розподіл повноважень і функцій між центром і регіонами
в європейських країнах**

| Країни | Регіональна рада | Місцева рада |
|------------|--|--|
| Франція | <p>Департаменти (субдепартаменти): середня освіта, технічне обслуговування і поточний ремонт будівель шкіл і коледжів, шляхові роботи, соціальна допомога, профілактична медицина і охорона здоров'я, соціальні послуги для молоді й дітей.</p> <p>Регіони: капіталовкладення у планування й реалізацію економічного розвитку, забезпечення можливостей для професійної підготовки та навчання, мистецькі, культурні та дозвільні заклади, туризм, збереження національного надбання, надання компаніям державної фінансової допомоги для капіталовкладень, що сприяють регіональному розвитку</p> | <p>Райони і муніципалітети: місцеві фінанси, забезпечення кадрами, шляхи й вулиці, створення соціальних послуг; управління комунальними службами через місцеві державні корпорації (управління залишається державним, а приватний сектор виступає як виробник або будівельник)</p> |
| Нідерланди | <p>Провінції: видають постанови у галузі громадської охорони здоров'я, економічних, соціальних, культурних та рекреаційних справ, реальне планування, збереження довкілля і охорона природи, шляхів і мостів, каналів, газо-, електро- і водопостачання</p> | <p>Муніципалітети: видають постанови з усіх питань, які не вирішені законами провінцій або держави; опікуються охороною здоров'я, освітою, плануванням охорони довкілля, житловим будівництвом, модернізацією міст, культурою, дозвіллям, охороною правопорядку, громадськими роботами</p> |

Продовж. табл. 2.3

| Країни | Регіональна рада | Місцева рада |
|---------|--|--|
| Італія | <p>Провінції: охорона здоров'я і лікарні; культурні об'єкти; фізична підготовка; професійна підготовка; захист природи.</p> <p>Регіони: регіональне управління; судноплавство і порти на озерах; встановлення і зміна муніципальних кордонів.</p> | <p>Провінції: розробка і керівництво виконанням бюджету; встановлення муніципальних податків і зборів; спорудження і догляд за шляхами; матеріальне постачання середніх шкіл; захист довкілля; координування соціальних послуг; громадський порядок і безпека.</p> <p>Муніципалітети: санітарні і медичні служби; державна допомога; державне житлове будівництво; громадські роботи, ринки, ярмарки; реальне планування; місцева поліція; громадський транспорт; спорудження і догляд за шляхами; комунальні служби, допомога у випадку катастроф; спорудження і догляд за школами; спорт, розважальні, культурні об'єкти; ведення актів громадського стану і виборчих списків; стягнення муніципальних податків і зборів</p> |
| Іспанія | <p>Регіони: заходи з охорони природи; внутрішні водойми; землекористування; регіональне планування; сільське господарство і скотарство; лісництво; житлове будівництво; громадські роботи регіонального масштабу; догляд за пам'ятниками регіонального значення; туризм; зміна муніципальних кордонів.</p> <p>Провінції: шляхи; тваринництво; лісництво; допомога бідним; оздоровчі послуги; культура; надання технічної економічної допомоги муніципальним радам.</p> <p>Спільні повноваження з державою: енергетика, водопостачання і кредитні установи.</p> <p>За освіту і охорону здоров'я відповідають лише 6 автономних областей із 17</p> | <p>Муніципалітети: санітарний контроль; освітлення, парки й сади у містах; управління муніципальною власністю; кладовища і ритуальні послуги; міський транспорт; автоінспекція; допомога бідним.</p> <p>Повноваження, що здійснюються спільно з вищими органами влади: планування міст і житлове будівництво; спорт, освіта і культура; цивільна оборона, туризм, музеї та пам'ятники; пляжі; ощадні фонди</p> |

| Країни | Регіональна рада | Місцева рада |
|--------|---|---|
| Швеція | Медична допомога і охорона здоров'я; стоматологічна допомога; швидка допомога; професійна підготовка і навчання дорослих; деякі дитячі будинки і спеціальні школи; громадський транспорт; культурна діяльність; фінансова підтримка фондів регіонального розвитку для зростання торгівлі і промисловості; регіональне планування (у деяких випадках делеговане муніципалітетам) | Соціальне забезпечення; дошкільні заклади; догляд за літніми людьми; обов'язкова освіта; рятувальні служби; громадська охорона здоров'я; громадська охорона довкілля; дозвілля, розваги, мистецтво і спорт; планування міст; житлове будівництво; контроль за дотриманням будівельних норм; вулиці і парки у зонах нової забудови; каналізація, водопостачання, газифікація |

Спільним для цих країн є те, що на регіональні представницькі органи покладено вирішення широкого кола соціальних і екологічних проблем: соціальне забезпечення і допомога окремим верствам населення; охорона здоров'я; освіта та професійна підготовка; культурна діяльність, у тому числі спорт і туризм; догляд за пам'ятниками регіонального значення; заходи з охорони природи. Спільно з муніципалітетами вони також вирішують проблеми розвитку житла, соціальної і виробничої інфраструктури, виконують ряд функцій, що делеговані їм муніципалітетами. Кожна з представлених країн у певному обсязі здійснює регіональне управління і планування. Регіональні органи влади таких розвинутих країн, як Франція і Швеція, беруть активну участь у фінансовій підтримці фондів регіонального розвитку для сприяння зростання торгівлі і промисловості, а також у наданні компаніям державної фінансової допомоги для капіталовкладень, що сприяють регіональному розвитку. В Іспанії на ці органи покладені нагляд за внутрішніми водоймами, землекористуванням, лісництвом, сільським господарством і скотарством та організація громадських робіт регіонального масштабу. Регіональним органам Італії та Іспанії дозволено встановлювати і змінювати муніципальні кордони.

В Україні основною ланкою реалізації регіональної політики держави є область, яка повинна забезпечувати створення належних умов для життєдіяльності цієї територіальної спільноти людей, ефективного використання місцевих господарських ресурсів, розвитку взаємовигідних міжрегіональних виробничих відносин.

Саме на обласному рівні реалізується принцип регіонально-економічної забезпеченості та саморозвитку. Області повинні бути соціально-економічними комплексами, збалансованими за головними

функціональними підсистемами (природно-ресурсною, розселенською, виробничою, соціальною, демографічною й екологічною). Але для цього їм необхідно наділити відповідним статусом, який визначає їх права як самоврядних територій, перетворюючи представницькі регіональні органи в повноправні суб'єкти управління територіальним розвитком. Області повинні мати повний набір управлінських функцій, наприклад, притаманний регіональній автономії або значно обмежений, що відповідає децентралізованому типу місцевого управління.

Якщо уважно проаналізувати компетенції регіонів і міст європейських країн, можна виявити переплетення компетенцій, що свідчить про необхідність співробітництва органів різних рівнів, у тому числі державного. Наприклад, такі сфери діяльності, як житлове будівництво, народна освіта, охорона здоров'я, екологія, культурні заходи вимагають додаткового втручання адміністрацій на різних рівнях управління. Можна зробити такий висновок: жоден з рівнів не може діяти з належною ефективністю і послідовністю, не залучаючи тих, які мають інші компетенції і фінансові кошти.

Між територією і функціями, що виконуються в її рамках, існує тісний взаємозв'язок, заданий набором і характером функцій, що виконуються. Кожна функція може бути реалізована лише в рамках її ефективних меж, що часто не співпадають з адміністративними межами конкретної територіальної юрисдикції (в американській науковій літературі вже утвердилося зіставлення "меж територій" і "меж функцій").

Проблемою розподілу функцій, повноважень, відповідальності між органами різних статусів, ієрархічного підпорядкування, ступенів самостійності займаються в різних розвинутих країнах. В цьому плані цікавим є досвід американських вчених і практиків в галузі державного управління. Так, Консультативна комісія при уряді США визначила критерії віднесення тієї або іншої функції до компетенції відповідних владних структур, серед яких такі:

- адміністрація, яка відповідає за надання конкретної послуги, повинна мати у своєму розпорядженні достатню територіальну юрисдикцію для зведення до мінімуму як зиску, так і витрат, пов'язаних з порушенням меж сусідніх юрисдикцій;
- територія відповідної юрисдикції повинна бути досить великою, що дозволяє реалізувати переваги економії масштабу виробництва суспільних товарів і послуг;
- адміністрація повинна мати законодавчу і адміністративну правоздатність надавати необхідні послуги;
- адміністрація повинна мати законодавчу і адміністративну відповідальність за виконання достатнього набору функцій.

Позитивним прикладом децентралізації виконання функцій в одній галузі, які не перетинаються, є розподіл повноважень в галузі освіти Франції, що на всіх рівнях здійснюється:

- комуною (створення, будівництво та утримання початкової школи та дошкільних класів);
- департаментом (створення, будівництво та утримання коледжів);
- регіоном (створення, будівництво та утримання ліцеїв та установ спеціальної освіти);
- державою (розробка програм, оплата персоналу та організація навчання, університетська система).

Розмежування функцій центру і регіонів при проведенні соціальної політики необхідно здійснювати виходячи з того, що центральний уряд забезпечує реалізацію мінімальних державних гарантій цієї політики і пріоритетні державні соціальні програми, а місцеві органи завдяки можливостям своїх бюджетів розробляють конкретні програми і фінансують підвищення мінімальних державних гарантій, визначають рівень малозабезпеченості і прожитковий мінімум, надають цільові форми соціальної підтримки сім'ям, дітям, молоді, інвалідам і пенсіонерам. Виділення коштів з обласного бюджету окремим місцевим колективам повинно здійснюватися згідно з обмеженим цільовим переліком. Наприклад, це може бути медична допомога найменш забезпеченим сім'ям; допомога в розвитку соціальної інфраструктури; фінансування місцевих проектів (будівництво доріг, мостів тощо).

Мова йшла про світовий досвід виконання суспільних функцій регіональними і місцевими владами, які притаманні їх статусу, ролі та завданням в демократичному суспільстві.

Сьогодні в Україні державні регіональні органи – обласні і районні держадміністрації – виконують дуже широке коло функцій:

- управління економікою території (репрезентація держави при вирішенні питань, пов'язаних з реалізацією державної економічної політики) – управління фінансами, державною власністю, зовнішньоекономічними зв'язками, роздержавлення і демонополізація, розвиток виробничої і невиробничої сфери, створення виробничої і ринкової інфраструктури торгівлі та побутового обслуговування населення, промисловість, енергетика, транспорт та зв'язок, капітальне будівництво, житлово-комунальне господарство, містобудування і архітектура, агропромисловий комплекс;
- соціального розвитку та захисту – соціальний захист населення, охорона праці, освіта, культура, питання сім'ї та молоді, фізична культура та спорт;

- виконання державних функцій. До них відносяться такі: обнародування законів, виконання указів, постанов і розпоряджень уряду, збирання державних податків, організація загальних виборів, ведення актів громадського стану, участь у переписах населення, робота з пресою та органами інформації, забезпечення громадської безпеки та правопорядку, надзвичайні ситуації та цивільний захист населення, оборонна і мобілізаційна робота, архів, державна ветеринарна медицина тощо. Перелік державних функцій, що доручаються місцевій владі, чітко обумовлені законом.

Однак поки що немає чіткого розмежування функцій регіональних органів влади і органів місцевого самоврядування. Функціями регіональних державних виконавчих органів (обласних і районних держадміністрацій), що перетинаються з відповідними функціями виконавчих органів місцевого самоврядування, є такі: економіка та власність; фінанси; промисловість, енергетика, транспорт та зв'язок; торгівля і побутове обслуговування; соціальний захист населення; охорона праці; капітальне будівництво та житлово-комунальне господарство; ветеринарна медицина; містобудування та архітектура; освіта; охорона здоров'я; культура; питання сім'ї, молоді, фізичної культури та спорту; реєстрація актів громадянського стану; оборона і мобілізаційна робота; надзвичайні ситуації та цивільний захист населення; преса та інформація, тобто практично весь спектр життєзабезпечуючих функцій. Тому обов'язково потрібно переглянути склад функцій органів державної виконавчої влади і в подальшому перерозподілити владні повноваження між державними і самоврядними органами. Тобто необхідно здійснити передачу на комунальний рівень тих функцій, які більше притаманні місцевому самоврядуванню. Передача їх за рівнями управління обов'язково повинна здійснюватися знизу вгору, що дозволить наділити нижчі рівні, як більш наближені до населення, найбільшою компетенцією, яку вони зможуть кваліфіковано виконувати.

Світовий досвід показує, що найбільш загальне поєднання локальних і регіональних функцій проявлялося в тому, що локальними представлялися функції, які могли здійснюватися окремими муніципаліями та іншими територіальними одиницями, що володіють досить вузькою територіальною юрисдикцією. Регіональний підхід, про який згадувалося раніше, вважався переважним, коли реалізація функцій була пов'язана з порушенням меж сусідніх поселень, окремих муніципалій, іноді навіть окремих адміністративно-територіальних одиниць, а також в тих випадках, коли певна місцева територіальна юрисдикція виявлялася економічно нездатною самостійно виконувати ту чи іншу функцію.

Американська комісія з міжурядових відносин сформувала такий ряд з 15 найбільш показових функцій по мірі їх низхідної локальності: пожежна служба, шкільна освіта, збір і вивіз відходів, бібліотеки, поліцейська служба, охорона здоров'я (поліклінічна), благоустрій міст, житлове облаштування, парки та інші рекреаційні об'єкти, лікарні, громадський транспорт, міське планування, водопостачання і каналізація, контроль за забрудненням повітря. У більшості випадків віднесення функцій до більш або менш локальних є очевидним, а в деяких – спірним. Отже, міська або муніципальна економіка регулює виробництво суспільних товарів і послуг, яке обмежується місцевими масштабами діяльності та обсягом місцевих бюджетів.

Перерозподіл функцій і повноважень між органами управління загальнодержавного, регіонального і місцевих рівнів тісно пов'язаний з формуванням фінансових ресурсів, необхідних для їх здійснення. Якщо розв'язання переважної більшості проблем соціальної політики та економіки, екологічної безпеки, правозахисних та інших напрямків в діяльності державної влади буде передане обласним та місцевим органам управління, тоді таке делегування повноважень повинно супроводжуватися виділенням достатнього обсягу коштів для виконання цих функцій, а також передачею значної частки загальнодержавного майна, яке відноситься до соціально-економічної сфери, у власність регіонів (лікарні, освітні і культурні заклади та ін.). Кожен рівень влади повинен мати законодавчо закріплену дохідну та витратну частини свого бюджету. Роль центрального бюджету зводиться лише до надання цільової державної підтримки окремим регіонам в межах прийнятих державних і регіональних програм, що є основою механізму вирівнювання фінансових можливостей окремих територій. Для розширення можливостей участі обласних і регіональних органів у вирішенні існуючих проблем місцевого життя і соціально-економічного розвитку територій найкраще було б формувати місцеві бюджети на базі доходів за принципом відрахування знизу коштів для виконання державних функцій і утримання державного апарату.

Актуальним є також питання визначення мети, форм і методів державного регулювання і контролю за діяльністю регіональних та місцевих органів. Безпосереднє втручання держави у здійснення органами місцевого самоврядування своїх функцій є неефективним і неприпустимим. Необхідно також розмежовувати контрольні функції між суб'єктами управління виконавчої і судової гілок влади, покласти адміністративний нагляд за місцевими органами самоврядування на регіональні органи державної виконавчої влади. Однак при розподілі

контрольно-наглядних повноважень акцент слід робити на розвиток судового нагляду, який дозволить здійснювати контроль за законністю, а не доцільністю дій. Існування розвинутої судової системи є однією з важливих умов для практичного впровадження механізмів дієвого контролю територіальною громадою діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення.

Організаційно-функціональна структура виконавчої влади в області і на місцях повинна відповідати умовам становлення ринкової економіки та особливостям перехідного періоду, що означає:

- по-перше, передачу значної кількості управлінських функцій, що раніше виконувалися державою, не тільки низовим рівням державного рівня і місцевого самоврядування, але й громадським організаціям, юридичним і приватним особам;
- по-друге, надання регіональним і місцевим органам більших повноважень для встановлення їх власної організаційно-функціональної структури управління та зміни її з огляду на об'єктивні обставини. Такими обставинами можуть бути ліквідація структурних підрозділів у зв'язку зі звільненням владних органів від виконання певних функцій, які не властиві в умовах ринкової економіки і можуть делегуватися на нижчий рівень або іншим установам (громадським чи приватним); створення нових і реорганізація існуючих структурних підрозділів у зв'язку з появою нових функцій та застосування нових організаційних форм і методів управління тощо.

У даний час згідно з рекомендованим переліком управлінь і відділів обл(рай)держадміністрацій підрозділи, що здійснюють управлінську, соціально-економічну та господарську діяльність, складаються із 23 структурних одиниць. Функції, які виконуються регіональними виконавчими органами та органами місцевого самоврядування, мають специфічне забарвлення і віддзеркалюють весь спектр перехідних процесів, що відбуваються в Україні.

Порівняльний перелік структурних підрозділів обл(рай)держадміністрацій, що входили до їх складу до 1995 р., 1998 р. та сучасна структура наведені в табл. 2.4. З першого погляду помітна наближеність обласної (районної) структури виконавчої влади до структури державної влади (міністерств, відомств, відділів Кабінету Міністрів України). Ці органи до цього часу продовжують виконувати ряд невластивих їм функцій, які потрібно делегувати місцевим органам влади та передати у приватний сектор.

Таблиця 2.4

**Порівняльний перелік структурних підрозділів
обласної та районної державних адміністрацій**

| Обласна державна адміністрація | | | Районна державна адміністрація | | |
|--|---|--|--|--|---|
| рік | | | рік | | |
| 1995 | 1998 | 2000 | 1995 | 1998 | 2000 |
| 1. Управління з питань економіки | Управління з питань економіки і власності | Головне управління економіки | Управління економіки | Управління з питань економіки і власності | Управління економіки |
| 2. Управління сільського господарства і продовольства | Управління агропромислового комплексу | Головне управління сільського господарства і продовольства | Управління сільського господарства і продовольства | Управління агропромислового комплексу | Управління (відділ) сільського господарства і продовольства |
| 3. Фінансове управління | Фінансове управління | Головне фінансове управління | Фінансовий відділ. Відділ субсидій | Фінансовий відділ. Відділ субсидій | Фінансове управління |
| 4. Управління праці та зайнятості населення. Управління соціального захисту населення. Відділ з питань охорони праці | Управління праці та зайнятості населення. Управління соціального захисту населення. Відділ з питань охорони праці | Головне управління праці та соціального захисту населення | Управління соціального захисту населення. Служба з питань охорони праці | Управління соціального захисту населення. Відділ з питань охорони праці | Управління праці та соціального захисту населення |
| 5. Управління промисловості, енергетики, транспорту і зв'язку | Управління промисловості, енергетики, транспорту і зв'язку | Управління промисловості, енергетики, транспорту і зв'язку | – | – | – |
| 6. Управління капітального будівництва | Управління капітального будівництва | Управління капітального будівництва | – | – | – |
| 7. Управління житлово-комунального господарства | Управління житлово-комунального господарства | Управління житлово-комунального господарства | – | Відділ містобудування, архітектури та житлового господарства | Відділ містобудування, архітектури та житлово-комунального господарства |

Продовж. табл. 2.4

| Обласна державна адміністрація | | | Районна державна адміністрація | | |
|---|--|--|---|--|---|
| рік | | | рік | | |
| 1995 | 1998 | 2000 | 1995 | 1998 | 2000 |
| 8. Управління містобудування та архітектури | Управління містобудування та архітектури | Управління містобудування та архітектури | Відділ містобудування та архітектури | – | – |
| 9. Штаб з питань цивільної оборони | Управління з питань надзвичайних ситуацій | Управління з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи | Відділ з питань цивільної оборони | Відділ з питань надзвичайних ситуацій | Відділ з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення |
| 10. Управління у справах захисту населення від наслідків аварії на ЧАЕС та екології | Управління у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи | Управління освіти і науки | – | – | Відділ освіти |
| 11. Управління освіти | Управління освіти | | Відділ освіти | Відділ освіти | |
| 12. Управління охорони здоров'я | Управління охорони здоров'я | Управління охорони здоров'я | – | – | – |
| 13. Управління культури | Управління культури | Управління культури | Відділ культури | Відділ культури | Відділ культури |
| 14. Управління у справах молодіжної політики, фізичної культури і спорту | Управління у справах сім'ї та молоді | Управління з питань молоді, спорту та туризму | Відділ молодіжної політики, фізичної культури та спорту | Відділ у справах сім'ї, молоді та спорту | Відділ з питань молоді та спорту |
| 15. Управління з питань фізичної культури та спорту | Управління з питань фізичної культури та спорту | Управління у справах преси та інформації | – | – | – |
| 16. Управління по пресі | Комітет у справах преси та інформації | | – | – | Відділ внутрішньої політики |

Продовж. табл. 2.4

| Обласна державна адміністрація | | | Районна державна адміністрація | | |
|---|--|---|----------------------------------|----------------------------------|--|
| рік | | | рік | | |
| 1995 | 1998 | 2000 | 1995 | 1998 | 2000 |
| 17. Управління ветеринарної медицини | Управління ветеринарної медицини з державною ветеринарною інспекцією | Управління державної ветеринарної медицини | Управління ветеринарної медицини | Управління ветеринарної медицини | Управління державної ветеринарної медицини |
| 18. Управління комунальної власності | Управління майном області | Управління з питань майна комунальної власності | – | – | – |
| | – | Відділ у справах національностей та міграцій | – | – | – |
| 19. Відділ у справах релігій | Управління у справах релігій | Відділ у справах релігій | – | – | – |
| 20. Інспекція державного технічного нагляду | – | Інспекція державного технічного нагляду | – | – | – |
| 21. Інспекція заготівель і якості сільгосппродукції | Інспекція заготівель і якості сільгосппродукції | Інспекція якості та формування ресурсів сільгосппродукції | – | – | – |
| | – | Служба у справах неповнолітніх | – | – | Служба у справах неповнолітніх |
| 22. Обласний державний архів | Обласний державний архів | Державний архів області | Архівний відділ | Архівний відділ | Архівний відділ |

В Україні функції, які виконують регіональні виконавчі органи та органи місцевого самоврядування, відображають весь спектр перехідних процесів, що відбуваються у державі. Виходячи з цього, їх можна класифікувати таким чином:

- функції, властиві місцевим органам виконавчої влади (походять із статусу, ролі та завдань місцевих органів виконувати суспільні функції – соціальне забезпечення, охорона здоров'я, освіта тощо);
- функції державні (перелік їх визначений законом України “Про місцеве самоврядування”);

- функції, що залишилися від планової економіки (управління торгівлею, побутом та громадським харчуванням тощо);
- функції, які визнані перехідними процесами у державі (управління корпоративними правами держави);
- функції, до яких звертаються з метою подолання кризових явищ.

У розвинутих країнах з соціальною орієнтацією, навіть тих, що мають федеральний устрій, регіональні уряди не керують виробничою сферою, і, як правило, не мають у власності виробничих підприємств. Функції цих органів мають соціальне спрямування, а саме: обслуговування населення відповідної території, його соціальне забезпечення, охорона правопорядку; розвиток соціальної сфери (освіта, охорона здоров'я, культура); забезпечення належних умов проживання (житлово-комунальне забезпечення, утримання шляхів, інженерних магістралей, транспорт). Слід зазначити, що в умовах домінування державного сектора економіки і неефективності централізованого управління на перехідному етапі центральний уряд був змушений делегувати місцевим державним адміністраціям певні функції з управління певними частками державного майна та корпоративними правами.

В останні роки коло державних функцій розширюється та набуває локального характеру “гасіння загальної пожежі”. Наприклад, контроль за цінами, погашення заборгованості із заробітної плати працівникам бюджетної сфери, в окремих місцях – господарюючими суб'єктами, контроль за надходженнями платежів у бюджети всіх рівнів та інших обов'язкових платежів тощо. Спостерігається втручання місцевих виконавчих органів в процес ціноутворення та встановлення контролю за цінами на споживчих ринках.

До функцій, які сьогодні виконують обласні та місцеві виконавчі органи України і які в розвинутих ринкових країнах їм зовсім невластиві, відносяться функції з управління торгівлею, громадським харчуванням, побутовим обслуговуванням населення, транспортним і готельним господарством та ін. Немає сумніву, що з розвитком ринкових відносин, після закінчення процесу приватизації у комунальній сфері ці функції у вигляді, в якому вони існують сьогодні, відімруть разом з відповідними підрозділами. Замість них повинна виконуватися функція захисту прав споживачів. Незважаючи на місцевий характер даної функції, на місцях її сьогодні виконують державні виконавчі органи, які не підпорядковані місцевим державним адміністраціям, зокрема управління у справах захисту прав споживачів.

Поява в діяльності регіональних органів управління нових функцій можлива у зв'язку з перерозподілом між державою та регіональним

і місцевим рівнями повноважень у сфері управління соціально-економічними та екологічними процесами. Наприклад, новими функціями для регіональних органів влади є управління корпоративними правами, зовнішньоекономічною діяльністю, вільними економічними зонами, розвитком малого і середнього бізнесу та конкурентного середовища, регулювання земельних відносин, моніторинг рівня життя населення, що мешкає на підлеглий території тощо. У даний час дуже важлива функція, яка виконується на цьому рівні, – управління зайнятістю населення. В міру входження до ринкової економіки її значення поступово зростатиме в напрямі створення так званого гнучкого ринку праці на місцях. Набуває поширення функція взаємодії регіональних органів влади з профспілками й роботодавцями щодо впливу на рівень заробітної плати та стимулювання попиту на робочу силу.

Виконання взятих на себе функцій місцеві органи всіх рівнів можуть організовувати трьома шляхами: створення власних служб і найму штату співробітників на постійну роботу; залучення приватних фірм на контрактно-конкурсних засадах; виплати грантів (субсидій) добровільними організаціям, в тому числі громадським. Разові проекти чи роботи, що виконуються з ініціативи місцевих виконавчих органів, можуть виставлятися на конкурс. Конкурси можна влаштовувати з таких видів діяльності, як будівництво автомагістралей, мостів, енергомереж тощо. При цільовому використанні коштів у випадках, коли може бути досягнута економія, необхідно залучати приватні фірми. Це можуть бути підприємства, що віднесені до комунальної власності чи підпорядкування, а також інші господарські суб'єкти з різними формами власності, які діють як на підлеглий території, так і за її межами. Взаємовідносини цих об'єднань можуть бути відрегульовані договорами, які мають юридичну силу.

Отже, одним з головних питань державного управління в Україні є забезпечення децентралізації і деконцентрації адміністративної влади, наділення нею інших суб'єктів державного і публічного управління, які наближені до територіальних спільнот і окремих громадян. Здійснювати це необхідно шляхом поступового та виваженого реформування, мотивованого прагматизму, які зорієнтовані на демократизацію суспільних відносин.

Водночас слід більш активно використовувати управлінські органи всіх територіальних рівнів для практичної реалізації наданих прав. Потрібна більш досконала розробка і застосування ринкового економічного механізму управління територіями, що складається з бюджетного і податкового регулювання, регламентів майнових відносин і господарської діяльності місцевих органів влади, політики територіальної

інвестиційної і фінансово-кредитної діяльності. Основоположним управлінським інструментом щодо регіонів та великих міст є Концепція державної регіональної політики.

Висвітлення проблем зумовлює відповідне питання: за якими моделями і принципами повинна формуватися складна система територіального управління?

2.4. МОДЕЛЕУТВОРЮЮЧІ ФАКТОРИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

У кожній державі організація місцевої влади та управління і відповідна система місцевих органів з розподілом компетенцій між ними завжди тісно пов'язані з адміністративно-територіальним управлінням.

У будь-якій державі – чи то федеративній, чи то унітарній – існують два типи адміністративно-територіальних утворень, що за ієрархією знаходяться нижче загальнодержавного рівня. До першого відносяться так звані проміжні утворення (землі, адміністративні автономії, області і райони, департаменти тощо) і відповідні органи влади та управління, які здійснюють в межах своєї компетенції певні функції на підвідомчій їм території незалежно від центру. До другого типу відносяться низові адміністративно-територіальні одиниці так званого базового рівня, що входять до складу проміжних утворень і мають власні місцеві органи влади та управління.

На відміну від адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, що склалися природно і визнані державою (міста, селища, села), при управлінні якими переважають інтереси певних територіальних громад, в управлінні формуваннями проміжного рівня, які створені актами держави (області, райони тощо), просліджується стале поєднання інтересів центру і міст при підвищеному впливі владної зацікавленості центру. Виходячи з цього, структура регіональної виконавчої влади та управління у державі формується за такими схемами: федералізму, самоврядування, децентралізації та централізації.

У *федеральній державі* вся державна влада розподіляється між національним (чи міжнаціональним) урядом і територіальними урядами (урядами земель, країв, республік тощо). Останні мають вищу форму автономії – розподіл влади між центром і урядами територій, що закріплюється Конституцією. Державні територіальні одиниці, які входять до складу федерації, характеризуються такими основними ознаками:

- самостійність державних органів, що забезпечується за допомогою виборів;
- наявність автономії компетенції у конституційній і законодавчій сферах, за винятком питань, віднесених до компетенції федерації,

а також певного набору управлінських функцій щодо соціально-економічного розвитку території;

- статус юридичної особи, що включає власні фінансові ресурси і автономний бюджет.

Федеральний устрій країни можливий на основі дотримання важливих принципів, що забороняють вихід із складу держави, зміну статусу суб'єкта федерації, перетворення внутрішніх адміністративних кордонів усередині держави тощо. Серед принципів федералізму є такі: верховенство федеральних законів; єдність основ державного устрою; взаємна повага законів членами федерації, правил і положень, що прийняті відповідно до Конституції; жоден новий член федерації не має бути створений без згоди усіх федеральних суб'єктів і федерального уряду.

В країнах із самоврядним типом місцевого управління (Англія, Італія та ін.) регіональні структури отримують адміністративну автономію, тобто їх повноваження має лише адміністративний, а не конституційний та законодавчий характер. Регіональні та місцеві утворення в цьому випадку отримують статус юридичної адміністративної особи із автономним бюджетом. Їхні органи влади формуються лише на виборних засадах і володіють повним набором управлінських функцій. Це означає, що центральний уряд і його органи діють в основному в межах політичних завдань: оборона, зовнішні відносини, національні фінанси, а всі інші управлінські функції (освіта, благодійна діяльність, утримання шляхів, підтримання порядку та ін.) належить місцевим колективам. Крім того, центральний уряд позбавляється права адміністративного втручання в діяльність місцевих громад, а вони виступають не як частина держави, а як автономні утворення, які в певних випадках мають рівні права з державою. Єдиною формою контролю останніх у цьому випадку є діяльність законодавчої та судової влад. Важливим недоліком, що має місце при повністю автономному місцевому управлінні, є труднощі при узгодженні загальнонаціональних зусиль, створення умов для різних зловживань, а також дроблення адміністрації. Усе це негативно відбивається на ефективності управління.

Децентралізована організація місцевого управління – це концепція місцевого управління, яка відрізняється від двох попередніх. При децентралізованому типі місцевого управління місцеві громади мають подвійний характер. Вони залишаються вільними самоврядними колективами, але водночас є географічно відособленими підрозділами держави, тобто їхні місцеві органи влади забезпечують інтереси місцевого колективу і одночасно представляють державу на місцях.

Децентралізація у порівнянні з системами управління, що були описані вище, має такі відмінні риси:

- місцеві органи влади, як і при “самоврядуванні”, залишаються виборними (представницькими). Однак виборність може бути і неповною: поряд з виборними органами можуть існувати і призначувані;
- існує адміністративна автономія децентралізованих влад, але вона обмежена законом;
- державні органи виконують одні управлінські функції у повному обсязі, тоді як інші поділені між державою і місцевими колективами. Управлінські функції органів місцевого самоврядування залишаються обмеженими і, крім того, підлягають режиму опіки, наприклад, щодо призначення посадових осіб і меж їх діяльності. Слід зазначити, що адміністративна опіка включає також контроль за законністю, а не доцільністю, що є зворотною стороною децентралізації;
- місцеві громади мають статус юридичної особи і наділені бюджетною автономією. Адміністративна опіка доповнюється фінансовою опікою, які взаємодіють, наприклад, якщо перша послаблена, то держава посилює фінансовий контроль.

Розглядаючи *модель централізації* у чистому вигляді, слід зазначити, що вона не визнає автономії місць і місцевого життя. Певний рівень деконцентрації управління за цією моделлю допускає наявність місцевих органів, які залежать від уряду функціонально і в порядку підпорядкованості посадових осіб. Це означає, що керівництво місцевих органів призначається центральним урядом і може бути ним усунуте. Функціональна залежність припускає, що центральна влада може визнати за місцевими органами широкі повноваження, але вона може у будь-який момент і переглянути їх. Перегляд повноважень місцевих громад, зміна чи відміна прийнятих ними рішень здійснюється як через порушення законності, так і з міркувань доцільності. Слід додати, що місцеві округи не мають статусу юридичної особи і являють собою прості адміністративно-територіальні одиниці. Завдяки своїм правам центральний уряд в центрі і на місцях забезпечує національну єдність, однозначну політику і адміністрування, що інколи переростає в авторитарність.

Порівняльні ознаки різних моделей територіального управління – федералізму, самоврядування, децентралізації, централізації – наведені в табл. 2.5.

Таблиця 2.5

Порівняльні ознаки моделей територіального устрою держави

| Ознаки для порівняння | Федералізм | Самоврядування | Децентралізація | Централізація і деконцентрація |
|---|--|--|---|--|
| Легітимність регіональних і місцевих органів | Місцеві органи формуються на виборних засадах | Місцеві органи формуються на виборних засадах | Місцеві державні органи створюються державою; представницькі формуються на виборних засадах | Місцеві державні органи створюються державою (підпорядкованість посадових осіб); представницькі формуються на виборних засадах |
| Статус і ступінь автономії регіональних органів управління | Територіальні уряди мають статус державних; вища форма автономії; компетенції у конституційній і законодавчій сферах; повний набір управлінських функцій | Адміністративна автономія; має місце законодавча ініціатива у дозволений сфері; повний набір управлінських функцій | Адміністративна автономія децентралізованої влади; виконання управлінських функцій, що закріплені законодавчо | Одержавлення виконавчої влади: державні виконавчі органи здійснюють повний набір управлінських функцій |
| Ступінь автономії органів місцевого самоврядування | Автономія органів місцевого самоврядування | Автономія органів місцевого самоврядування | Автономія органів місцевого самоврядування (може обмежуватися) | Автономія значно обмежена (функціональна залежність від державних органів) |
| Автономний бюджет (фінансова автономія) | Автономний бюджет | Автономний бюджет | Бюджетна автономія децентралізованої влади | Місцеві бюджети не відокремлені від державного |
| Контроль за діяльністю місцевих колективів | Діяльність законодавчих і судових влад | Діяльність законодавчих і судових влад | Адміністративний нагляд за законністю (а не доцільністю), фінансова опіка | Контроль та адміністративна опіка за доцільністю діяльності, фінансова опіка |
| Статус адміністративно-територіальних одиниць і органів влади в них | Всі адміністративно-територіальні одиниці і їх органи мають статус юридичної особи | Всі адміністративно-територіальні одиниці і їх органи мають статус юридичної особи | Адміністративні одиниці комунального рівня і їх органи мають статус юридичної особи | Всі адміністративні одиниці мають статус простих адміністративно-територіальних утворень |

Аналіз викладених моделеутворюючих факторів дозволяє розподілити моделі територіального правління на п'ять типів: федеральна; регіональна; сильної децентралізації; обмеженої децентралізації; державної централізації. Класифікація моделей територіального управління наведена в табл. 2.6.

Таблиця 2.6

**Ілюстративні моделі місцевих органів влади
(S – сильна, M – середня, W – слабка)**

| Рівень управління | Тип моделі | | | | |
|---|------------|-------------|-------------------------|---------------------------|-------------------------|
| | Федеральна | Регіональна | Сильної децентралізації | Обмеженої децентралізації | Державної централізації |
| Державний рівень | W | M | S | S | S |
| Регіональний, у тому числі міста з особливим статусом | S | S | M | W | W |
| Районні, у тому числі міста великі і середні | W | M | M | W | W |
| Комунальний (міста, міські райони, села тощо) | S | S | M | M | W |

В Україні вже понад 60 років існує конституційно закріплена чотириланкова система адміністративно-територіального устрою: центр – область – район – селище (село).

Принципом віднесення до регіонального (проміжного) рівня адміністративно-територіальних одиниць є штучний характер їх утворення. Склад і межі цих одиниць можуть час від часу змінюватися, на відміну від адміністративних одиниць базового рівня (міст, сіл, селищ тощо). При цьому основним критерієм визначення названих територіальних громад є можливість більш-менш самостійного існування за рахунок власної соціально-економічної діяльності.

Дворівнева чи трирівнева структура місцевих органів влади, за винятком Люксембургу, притаманна всім країнам Європейської економічної співдружності. В Австрії, Швейцарії, Данії, Нідерландах, Швеції тощо адміністративні структури складаються з двох рівнів. Франція, Іспанія, Італія, Німеччина, Бельгія та Греція мають територіальну структуру, яка складається з трьох рівнів.

На цей час територіальний устрій України складається з Автономної Республіки Крим, 24 областей, 2 міст республіканського підпорядкування, близько 480 районів і близько 12 тис. різних адміністративних одиниць базового рівня (міст, сіл, селищ).

Систематизація викладеного дозволяє узагальнити класифікаційні ознаки моделеутворюючих факторів територіального управління, які наведені в табл. 2.7.

Таблиця 2.7

**Класифікаційні ознаки моделюєтворюючих факторів
територіального управління**

| Класифікаційна ознака | Типологічна група |
|---|--|
| Урядова система | <ul style="list-style-type: none"> • унітарна (Франція, Україна); • федеративна (США, ФРН); • конфедеративна (Швейцарія) |
| Розподіл влади | <ul style="list-style-type: none"> • законодавча; • виконавча; • судова |
| Тип місцевого управління | <ul style="list-style-type: none"> • федералізм; • самоврядування; • децентралізація; • централізація і деконцентрація |
| Теорії організації місцевого самоврядування | <ul style="list-style-type: none"> • теорія природних общин; • державна теорія місцевого самоврядування; • теорія громадського самоврядування |
| Рівні територіального управління | <ul style="list-style-type: none"> • національний; • регіональний; • департаментський (районний); • комунальний (базовий) |
| Статус територіальних одиниць | <ul style="list-style-type: none"> • державно-територіальні одиниці; • адміністративно-територіальні одиниці, у тому числі: зі статусом юридичної особи; без статусу юридичної особи |
| Види територіальних одиниць | <ul style="list-style-type: none"> • основні – регіони, територіальні округи (освітні, судові, військові тощо); • факультативні – економічні зони, зони територіальної охорони тощо |
| Види самоврядних територій | <ul style="list-style-type: none"> • основні – міста з районним поділом, міста без районного поділу, селища міського типу, райони сільські, села; • факультативні – області, міста-курорти, дачні селища, зони вільного підприємництва |
| Статус органів управління | <ul style="list-style-type: none"> • засновані Конституцією; • засновані законом; • засновані рішеннями регіональної, районної чи обласної влади; • засновані приписом виконавчого віче |
| Типи волевиявлення народу | <ul style="list-style-type: none"> • пряме волевиявлення (віче, референдуми тощо); • через представницькі органи (парламент, Верховна Рада, місцеві ради) |

2.5. МОДЕЛІ (СИСТЕМА) ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІЧНИМ І СОЦІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

Аналізуючи Конституцію України, Закон про місцеве самоврядування та інші законодавчі акти, можна дійти висновку, що Україна тяжіє до централізованого типу управління територіями. Управління регіональним розвитком має характер деконцентрованого державного централізму, а всі місцеві органи державної виконавчої влади прямо і представницькі опосередковано включені в жорстку вертикаль державної виконавчої влади і підпорядковані центральному уряду.

Аналіз історичного розвитку підтверджує висновок про те, що регіональна політика Української держави повинна базуватися на раціональному сполученні принципів централізму і децентралізації державного управління, федералізму і, що найважливіше, – на самоврядуванні. Реалізація принципів централізації і децентралізації пов'язана з управлінням державним сектором економіки, який іще має велику питому частку, а також з процесами приватизації і демонополізації економіки. Унітарному устрою України також притаманні риси, хоча й не послідовного, проте федералізму – стосовно Автономної Республіки Крим у складі України. За своєю суттю АР Крим – це федеральне формування, навіть при спробі втиснути її в рамки автономного утворення. Вона має всі ознаки федеральної республіки: наявність автономної компетенції в конституційній та законодавчій сферах і управлінні; автономний бюджет; систему державних органів – Верховну Раду та його Голову, Раду Міністрів тощо. Подальший розвиток місцевих громад пов'язується з послідовним втіленням принципів самоврядності, що продекларовані ст. 4 Закону України про місцеве самоврядування.

Спираючись на ідею соборності і побоюючись сепаратистських тенденцій, на подальшу перспективу розвитку територіального устрою України офіційно було обрано модель унітарної децентралізованої держави. У зв'язку з цим, а також з тим, що аналіз переваг і недоліків обрання для України федерального устрою було розглянуто в попередньому підрозділі, зупинимося на розгляді моделей територіального управління, що притаманні унітарній державі, якою залишиться наша країна в найближчий час. Тип місцевого управління, на який слід орієнтуватися у пошуках оптимальної для України моделі, знаходиться в межах між децентралізованим та самоврядним типами. У зв'язку з цим доцільно більш детально розглянути моделі обмеженої децентралізації, сильної децентралізації та регіональної автономії.

Спільним для цих моделей є сталий розвиток демократичних інститутів і в першу чергу місцевого самоврядування територіальних громад базового рівня.

Головною відмінністю представлених моделей є різні підходи до формування територіального управління на регіональному рівні.

У державах перехідного типу, якою є Україна та інші постсоціалістичні країни особлива увага до регіонального рівня пов'язується з нагальною потребою демократизації суспільного життя. Водночас часто звичайна децентралізація ототожнюється з демократією. З одного боку, усвідомлюється необхідність розосередження державної влади, що дозволить вирішити наболілі проблеми розвитку територій: врахування групових та місницьких інтересів через участь в управлінні на місцях представників опозиції, партій меншості; послаблення бюрократизму через виборчу систему; передачу функцій надання послуг від центру в регіони і на місця, а також пов'язаних з цим витрат через перенесення податкового тягаря на периферію чи скорочення централізованих відрахувань тощо. Але з іншого боку – “стурбованість” з приводу справедливого розподілу допомоги за державними соціальними програмами, що залишилися з минулих часів, призводить до концентрації відповідних функцій та матеріально-фінансових ресурсів для їх виконання в центрі. Ще й сьогодні в урядових колах дехто переконаний у тому, що більшим функціональним одиницям властиві кращі показники діяльності, вищий коефіцієнт ефективності витрат, а тому – більша результативність (великі школи, вищі навчальні заклади, лікарні, райони надання певних послуг).

Модель, що закладена у Концепцію адміністративної реформи в Україні, за наведеною раніше класифікацією є моделлю *обмеженої децентралізації*. Вона єдина з усіх наведених моделей повністю відповідає вимогам, встановленим Конституцією України щодо територіальної організації влади на місцях, і не суперечить діючому законодавству. Проте процеси децентралізації торкаються лише перерозподілу функцій між державою і місцевим самоврядуванням комунального рівня, між загальнодержавним сектором економіки і муніципальним.

Щодо управління на регіональному рівні, то акцент ставиться на звичайній деконцентрації державного управління і підвищенні статусу обласних державних адміністрацій: функції територіального управління регламентуються центром і, як наслідок, виникають суб'єктивний перерозподіл бюджетних ресурсів, адміністративний вплив на окремі регіони та жорстке регламентування їх діяльності.

На регіональному рівні – в областях, районах, містах Києві та Севастополі – виконавча влада здійснюється виключно державними структурами двох типів: територіальними органами загальної компетенції – державними адміністраціями; периферійними підрозділами центральних органів виконавчої влади, що діють на території області та не підпорядковані місцевим державним адміністраціям, але координують свою діяльність з ними.

Місцеві державні адміністрації – це єдиноначальні органи виконавчої влади загальної компетенції, що уособлюються головами місцевих державних адміністрацій. Голова обласної державної адміністрації визнається політичною фігурою, провідником єдиної державної політики в регіоні. Він призначається на посаду і звільняється з посади Президентом України за поданням Прем'єр-міністра (Кабінету Міністрів) України. Заступники голови обласної державної адміністрації призначаються також Президентом України за поданням голови облдержадміністрації та за погодженням з Кабінетом Міністрів України (з віце-прем'єр-міністром з конкретного напрямку його функціональних повноважень).

Районні державні адміністрації організовуються з урахуванням того, що функції голів цих адміністрацій за своїм змістом не мають ознак політичної діяльності. Але вони також призначаються Президентом України за поданням голови облдержадміністрації з урахуванням висновку керівного органу управління державною службою.

На обласні та районні державні адміністрації покладене широке коло управлінських функцій щодо розвитку і життєдіяльності підлеглих територій. Поєднання прямого державного управління регіональним розвитком з місцевим самоврядуванням територіальних колективів в межах представленої моделі відбувається через одночасне функціонування поряд з органами державної виконавчої влади органів місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів). Обласні і районні ради, які є представницькими органами на регіональному рівні, наділені статусом органів місцевого самоврядування (не регіонального), що представляють спільні інтереси територіальних громад базового рівня – сіл, селищ, міст. Ці представницькі органи не мають адміністративної автономії децентралізованої влади. Виконання управлінських функцій, що надані їм законодавчо, згідно зі ст. 44 Закону України “Про місцеве самоврядування” в обов'язковому порядку делегується місцевим державним адміністраціям. А це надто широкий перелік повноважень:

- 1) підготовка і внесення на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку районів і областей, цільових програм з інших питань, а в місцях компактного проживання національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку, проектів рішень, інших матеріалів з питань, передбачених цією статтею, забезпечення виконання рішень ради;
- 2) підготовка пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку областей та загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку України;

- 3) забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;
- 4) підготовка і подання до відповідних органів виконавчої влади фінансових показників і пропозицій до проекту Державного бюджету України;
- 5) сприяння інвестиційній діяльності на території району, області;
- 6) об'єднання на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, і населення, а також бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури, шляхів місцевого значення та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища;
- 7) залучення в порядку, встановленому законом, підприємств, установ та організацій, які не належать до комунальної власності, до участі в обслуговуванні населення відповідної території, координація цієї роботи;
- 8) затвердження маршрутів і графіків руху місцевого транспорту незалежно від форм власності, узгодження цих питань щодо транзитного пасажирського транспорту;
- 9) підготовка питань про визначення у встановленому законом порядку території, вибір, вилучення (викуп) і надання землі для містобудівних потреб, визначених містобудівною документацією;
- 10) організація охорони, реставрації, використання пам'яток історії та культури, архітектури і містобудування, палацово-паркових, паркових та садибних комплексів, природних заповідників місцевого значення;
- 11) підготовка висновків до проектів місцевих містобудівних програм відповідних адміністративно-територіальних одиниць, що затверджуються сільськими, селищними, міськими радами;
- 12) видача відповідно до законодавства забудовникам архітектурно-планувальних завдань та технічних умов на проектування, будівництво, реконструкцію будинків і споруд, благоустрій територій та надання дозволу на проведення цих робіт;
- 13) забезпечення відповідно до законодавства розвитку науки, усіх видів освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури, спорту, туризму; сприяння відродженню осередків традиційної народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел, роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, сім'ї та молоді;

- 14) підготовка і подання на затвердження ради пропозицій про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятниками історії або культури, які охороняються законом;
- 15) здійснення необхідних заходів щодо ліквідації наслідків екологічних катастроф, стихійного лиха, епідемій, епізоотій, інших надзвичайних ситуацій, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення;
- 16) координація на відповідній території діяльності місцевих землепорядних органів;
- 17) здійснення контролю за використанням коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, пов'язаних із вилученням (викупом) земельних ділянок.

Крім названих, обласні ради також делегують обласним державним адміністраціям такі повноваження:

- 1) визначення відповідно до закону розміру відрахувань підприємствами, установами та організаціями на розвиток в області шляхів загального користування;
- 2) погодження у випадках, передбачених законом, з відповідними сільськими, селищними, міськими радами питань про розподіл коштів за використання природних ресурсів, які надходять до фондів охорони навколишнього природного середовища;
- 3) підготовка проектів рішень про віднесення лісів до категорії захищених, а також про поділ лісів за розрядами такс у випадках і порядку, передбачених законом;
- 4) прийняття у встановленому законом порядку рішень про заборону використання окремих природних ресурсів загального користування;
- 5) визначення відповідно до законодавства режиму використання території рекреаційних зон;
- 6) затвердження для підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, лімітів викидів і скидів забруднюючих речовин у навколишнє середовище та лімітів розміщення відходів у випадках, передбачених законом.

Отже, обласні і районні ради позбавлені реальної влади і відіграють узгоджувальну роль. Їх обов'язки значно обмежені, а саме: затвердження та контроль за виконанням програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів; затвердження районних і обласних бюджетів та контроль за їх виконанням; вирішення інших питань, що віднесені законом до їхньої компетенції. Міжрегіональний характер окремих функцій призведе до підвищення ролі обласних і районних рад в наданні допомоги для їх виконання. Отже, представницькі органи виконують по суті наглядові функції за діяльністю уряду в регіоні.

Саме тому закріплений конституційно і законодавчо штучний і багато в чому надуманий симбіоз деконцентрованого державного централізму та місцевого самоврядування вже призводив до серйозних непорозумінь в минулому і створює передумови дисбалансу між органами державної виконавчої влади та місцевими представницькими органами в регіонах, а в цілому – між державною владою та місцевим самоврядуванням.

В цілому, орієнтуючись на західні демократичні цивілізації, Україна прагне увійти до європейського співтовариства. В 1996 р. вона була прийнята до Ради Європи, а в 1997 р. Верховна Рада ратифікувала підписання Європейської хартії про місцеве самоврядування. Але у зв'язку з тим, що уряд нашої держави продовжує значною мірою впливати на територіальні органи і відповідно на організацію місцевого самоврядування, серйозні претензії до України має Рада Європи в особі представників в Конгресі місцевих і регіональних рад. Зокрема йдеться про необмежену владу та коло управлінських функцій при вирішенні місцевих справ, що привласнили територіальні державні виконавчі органи – обласні (районні) державні адміністрації. Захист і зміцнення місцевого самоврядування у різних європейських країнах – це значний вклад у будівництво Європейського дому, який ґрунтується на принципах демократії і децентралізації влади. Зазначимо, що в більшості унітарних демократичних державах самоврядування існує не тільки на місцевому, але й на регіональному рівнях. Ось чому необхідно розкрити *сутність моделі сильної децентралізації*, яка визнає і практикує регіональне самоврядування.

Для розуміння сутності цієї моделі сильної децентралізації звернемося до досвіду Франції. Децентралізація, яка була запроваджена законом від 2 березня 1982 р. і наступними законодавчими актами про передачу компетенцій, здійснювалася за такими принципами:

на регіональному рівні – передача представницьким органам регіонального рівня (президентам асамблей, департаментів і регіонів)

виконавчих функцій, які раніше виконувалися представником держави – префектом; блокований розподіл компетенцій і передача для їх виконання відповідних фінансових коштів; надання регіонам статусу повноправної територіальної спільноти, зокрема шляхом обрання прямим загальним голосуванням Регіональних рад, які почали діяти в березні 1986 р. За сучасними французькими регіонами визнаний статус територіальної спільноти, яка в своєму розпорядженні має дуже обмежені компетенції і відповідно фінансові кошти;

на місцевому рівні – заборона будь-якої опіки одного рівня відносно іншого та вільне самоврядування місцевих громад; відповідно до наданих компетенцій передача засобів для їх здійснення (фінансових, людських, юридичних); заснування нових партнерських стосунків між державою та місцевими громадами.

В Україні в межах цієї моделі реалізується перенесення основного управління соціально-економічними процесами з державного на регіональний рівень. Це, з одного боку, передбачає надання більш широких компетенцій місцевим державним адміністраціям та наділення їх керівників реальним управлінням усіма периферійними службами. У сфері економіки такими функціями, які доцільно делегувати обласним державним адміністраціям є, наприклад, управління державним майном, земельними та іншими природними ресурсами, здійснення приватизації, демонополізації тощо. У даному випадку регіональні адміністрації наділяються статусом інтеграційних органів, їм підпорядковується діяльність більшості тих структурних підрозділів центральних органів виконавчої влади, які діють на території областей.

З другого боку, в проектах законів про адміністративну реформу в Україні передбачається підвищення статусу областей за рахунок визнання обмеженої законом адміністративної автономії централізованих влад. Перерозподіл повноважень між загальнодержавним і регіональним рівнями управління повинен відбуватися на засадах децентралізації державного управління. Це передбачає наділення повноваженнями і управлінськими функціями представницьких органів (обласних і районних рад), створення для їх виконання відповідних виконавчих структур та автономного бюджету. Цей значною мірою обмежений набір самоврядних управлінських функцій переважно соціального спрямування буде виконуватися виконавчими комітетами відповідних рад. Представницькі регіональні органи в цьому випадку отримають статус повноправних суб'єктів управління територіальним розвитком.

Отже, на регіональному рівні функціонують як органи державної виконавчої влади, так і представницькі органи, повноваження між якими поділені. Державні органи виконують певні управлінські функції

у повному обсязі, тоді як інші поділені між державними і представницькими органами. Такими функціями, наприклад, повинні бути: бюджетні питання, регіональне планування, визначення напрямків і обсягів субсидування місцевих колективів, питання будівництва великих муніципальних об'єктів, встановлення та збір місцевих податків, а також виконання окремих регіональних функцій, наприклад, суто соціальних – боротьба проти бідності, надання допомоги інвалідам, малозабезпеченим сім'ям, молоді, розв'язання проблем працевлаштування, захисту прав і свобод громадян та міжнаціональних конфліктів тощо.

Світовий досвід показує, що територіально-адміністративні одиниці проміжного рівня державного управління являють собою одне з найістотніших інституціональних досягнень у сучасних європейських державах. Реформування управління в цих країнах здійснювалося за такими напрямками:

- регіональні органи влади обираються населенням і здійснюють в певних межах виконавчі і законодавчі повноваження (Італія, Іспанія, Португалія);
- окружну або вищу ланку самоуправління докорінно змінено і осучаснено (Норвегія, Швеція, Данія, Великобританія і деякі землі Німеччини);
- в інших країнах (Нідерланди, деякі землі Німеччини) регіонам надані нові адміністративні функції;
- в багатих країнах цей рівень став частиною політичного життя, процесу демократизації і фактором становлення Європейського Союзу.

Отже, йдеться про реальне регіональне самоврядування. Стала децентралізація державного управління, роздержавлення усіх сторін суспільного життя потребує концентрації зусиль уряду на наданні лише найважливіших суспільних послуг і передачі інших функцій та відповідних ресурсів щодо життєзабезпечення територій тими органам, які максимально наближені до населення. Це потребує також подальшого розподілу функцій між загальнодержавним, регіональним та місцевим рівнями.

Тому вважаємо доцільним розглянути також *модель регіональної автономії*. В межах цієї моделі передбачається значний розвиток проміжних регіональних утворень (областей) до високого рівня самостійності та значного спектру наданих компетенцій. Відмінністю моделі регіональної автономії від вже розглянутої децентралізованої моделі є те, що регіональні адміністративні одиниці мають адміністративну автономію і статус юридичних адміністративних утворень, що діють з державою нарівні.

На обласному та районних рівнях анулюються державні виконавчі органи так званої загальної компетенції – місцеві державні адміністрації, що безпосередньо підпорядковані уряду. Регіональні представницькі органи та їх виконавчі структури володіють повним набором управлінських функцій. Повноваження цих органів влади мають лише адміністративний (не конституційний і не законодавчий) характер, хоча може бути законодавча ініціатива у визначеній сфері. Регіональні бюджети автономні, тобто відокремлені від державного бюджету. Регіональні та місцеві представницькі органи мають вищий ступінь легітимності – усі вони формуються на виборних засадах.

Перерозподіл повноважень між центральним і регіональним рівнем повинен здійснюватися на договірних засадах і обов'язково знизу вверх. Доцільно, щоб діяльність цих органів регламентувалася пакетом законодавчих актів про статус областей України. Обласним представницьким органам в умовах адміністративної автономії, окрім виконання виконавчої функції, можна надати право прийняття необхідних законодавчих і нормотворчих актів в межах визначеної законом компетенції.

Як свідчить світова практика, в країнах з триланковим територіальним устроєм існують різні підходи до організації влади на рівні департаментів (районів, провінцій, графств) щодо надання (ненадання) даним адміністративно-територіальним одиницям певної автономної компетенції. Розглянемо два можливих випадки, коли адміністративні одиниці районної ланки можуть:

- мати автономію децентралізованої влади і здійснювати місцеве самоврядування в межах делегованих повноважень, що підвищує його статус (територіально-адміністративні одиниці зі статусом муніципальних корпорацій). Вони створюються законодавчо за згодою мешканців території. Виконавчі органи цих територіальних одиниць здійснюють в основному господарські функції, спеціалізуються на виробленні та наданні суспільних товарів і послуг населенню, а також інших самоврядних функцій, які їм будуть делеговані;
- виконувати переважно адміністративні функції допомоги владним структурам вищого рівня (територіально-адміністративні одиниці зі статусом квазімуніципалітетів). Вони створюються законодавчо без узгодження з населенням, що проживає на території; їх управлінські органи виконують функції, делеговані виконавчими органами вищого рівня, на території якого знаходиться квазімуніципалітет; їм також дозволена певна нормотворча діяльність.

Отже, *модель регіональної автономії* характеризується тим, що кожний територіальний рівень – регіональний і базовий (комунальний) – наділяється статусом самоврядної територіальної одиниці, а їх представницькі органи – власною компетенцією, в межах якої вони діють самостійно.

Особливістю представленої моделі є те, що її можна реалізувати як в межах існуючого територіально-адміністративного поділу, так і земельного устрою. В рамках цієї моделі можна реалізувати діючу в Європі практику надання різного статусу окремим територіальним утворенням усередині однієї країни. Наприклад, німецькі землі, італійські регіони, що мають особливий статус, автономні іспанські общини з розширеною компетенцією, – всі вони володіють досить широкою автономією, яка одночасно є політичною, адміністративною і фінансовою. Поряд з ними існують італійські регіони і автономні іспанські общини зі звичайним статусом, але з меншою автономією.

Необхідно зазначити, що розглянуті моделі передбачають однаково *розвинуте місцеве самоврядування*. Загальні принципи місцевого самоврядування визнані і гарантовані ст. 7 Конституції України, що є обов'язковою вимогою Європейської хартії, а головне завдання уряду – їх реалізація у повному обсязі. Аналіз українського законодавства щодо відповідності норм, закладених в Європейській хартії про місцеве самоврядування (гарантія розвитку місцевої демократії у Європі), дає відповідь на такі питання: що позитивного і негативного принесла започаткована реорганізація влади на місцях? коли чекати наступної перебудови?

В Конституції України, хоча і в неповному обсязі, принцип самоврядування закладається лише на базовому рівні. Він проявляється через:

- гарантоване державою право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення;
- законодавчо встановлений перелік самоврядних повноважень і функцій, який значною мірою обмежений і не відповідає європейським стандартам.

Автономія органів місцевого самоврядування обмежується через делегування державою функцій і повноважень, за виконання яких вони підзвітні і підконтрольні уряду, зокрема функціонування підрозділів подвійного підпорядкування, урядовий механізм формування місцевих бюджетів, контрольно-наглядову систему тощо.

Усі без винятку представницькі органи місцевого самоврядування – сільські, селищні і міські ради – формуються лише на виборних засадах, мають повноважний юридичний статус органів місцевого самоврядування і власні виконавчі структури.

Легітимність сільського, селищного, міського голови в тому, що він обирається населенням відповідної адміністративної одиниці (міста, села, селища). Модель “слабка рада – сильний голова” підвищує статус голови ради. Він же очолює і виконавчу владу.

Матеріально-фінансова база місцевого самоврядування (місцеві бюджети, комунальна власність, земельні та інші природні ресурси) має статус муніципальної власності. Обсяги та шляхи формування її недостатні для реалізації справжнього самоврядування.

Типова структура місцевого самоуправління містом з районним поділом подана на рис. 2.1.

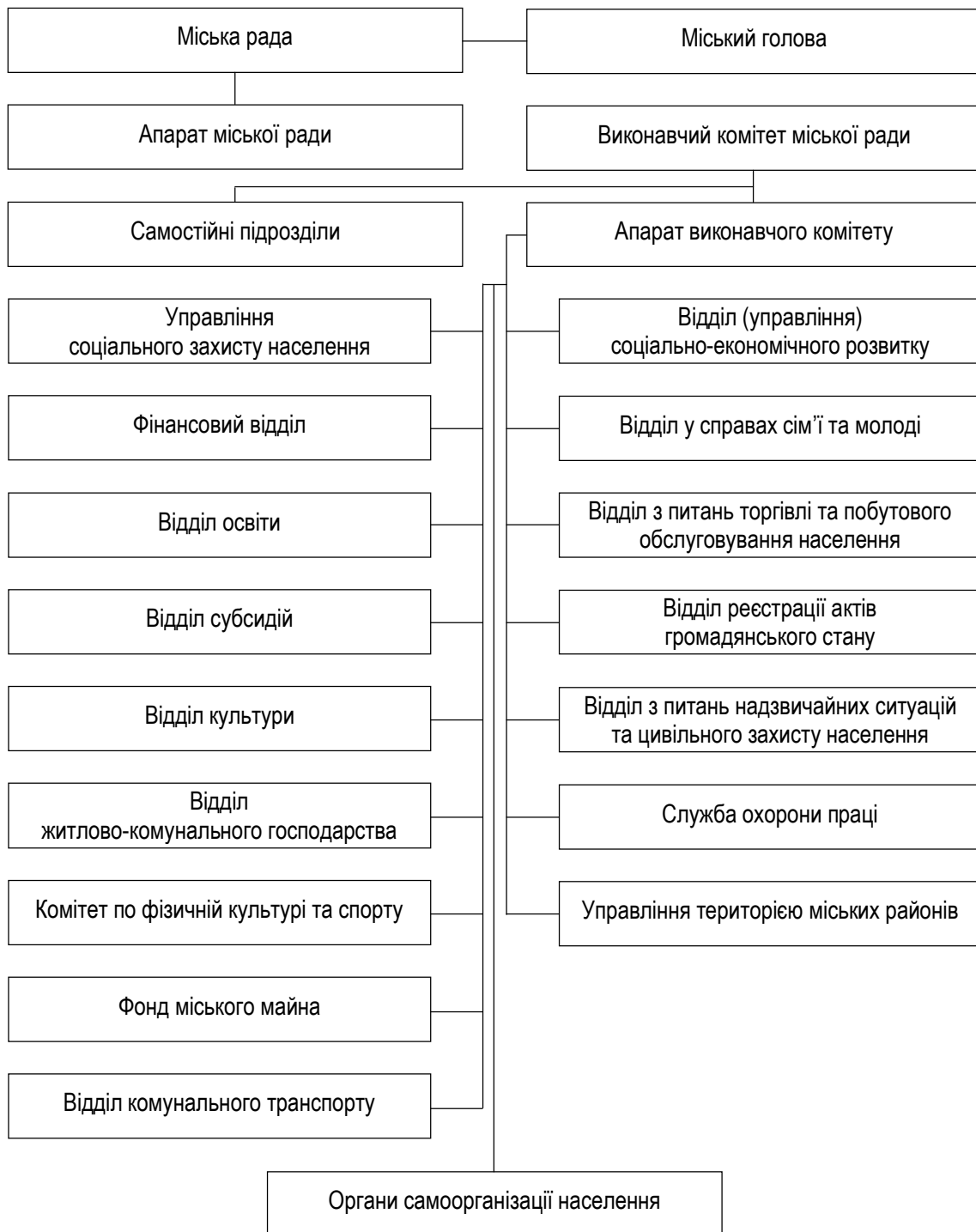


Рис. 2.1. Міське самоврядування міста

Відділи, підрозділи та інші виконавчі органи підзвітні і підконтрольні міській раді, яка їх утворює, підпорядковані її виконавчому комітету, міському голові. Керівники відділів, підрозділів та інших виконавчих органів ради призначаються на посаду і звільняються з посади міським головою одноособово, а у випадках, передбачених законом – за погодженням з відповідними органами виконавчої влади.

Положення про відділи, підрозділи та інші виконавчі органи ради затверджуються міською радою.

Відповідно до Конституції та законів України міська рада приймає Статут територіальної громади міста. Статут визначає систему місцевого самоврядування міста, механізм його здійснення, гарантує всім членам територіальної громади міста право участі в місцевому самоврядуванні, встановлює регламентні правила і процедури реалізації цього права з метою найкращого задоволення соціально-економічних, культурних, побутових та інших потреб жителів міста у поєднанні з інтересами держави.

Типовий статут територіальної громади міста, як правило, складається з преамбули і дев'яти розділів.

У розділі 1 “Загальні положення” подається коротка історична довідка про заснування міста та його статус. Встановлюються межі міста, наводиться законодавча база щодо цього.

У ст. 3 визначається склад громади міста, за яким жителями міста визнаються:

- особи, які постійно проживають у місті та мають власну або найману житлову площу;
- особи, які проживають у місті тимчасово, прибули з інших місцевостей для навчання або проходження військової чи альтернативної служби (студенти, військовослужбовці та члени їх сімей тощо).

Жителі міста у своїй сукупності утворюють територіальну громаду міста, що є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень на території міста.

Ст. 4, 5, 6 відображають зміст, опис, порядок та механізм використання символіки міста, святкування дня міста, встановлення звань та відзнак, які може присвоїти громадянам міська рада.

Ст. 7 визначає основні засади місцевого самоврядування в місті. Система місцевого самоврядування у місті включає:

- територіальну громаду;
- міську раду;
- міського голову;
- виконавчі органи міської ради;
- органи самоорганізації населення.

Органи місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальної громади міста можуть об'єднуватися з органами місцевого самоврядування інших міст України в асоціації, фонди, союзи тощо з відповідною реєстрацією в Міністерстві юстиції України. При цьому за ними зберігається статус самоврядної територіальної одиниці.

Ст. 8 присвячена відносинам територіальної громади міста з міжнародними формуваннями.

Територіальна громада міста в особі представницьких та виконавчих органів на добровільних та договірних засадах може вступати (з певними застереженнями) у відносини з містами зарубіжних країн та входити до міжнародних муніципальних асоціацій (союзів, фондів тощо) в порядку, визначеному Міжнародною хартією місцевого самоврядування.

Розділ II “Територіальна громада міста” розкриває склад, права та обов'язки територіальної громади міста. Визначено, що члени територіальної громади міста – це громадяни України, які досягли 18-річного віку і не визнані судом недієздатними. Вони є активними суб'єктами місцевого самоврядування, мають право обирати органи і посадових осіб місцевого самоврядування, бути обраними або призначеними до органів місцевого самоврядування або їх посадовими особами, брати участь у міських референдумах, зборах громадян за місцем проживання та користуватися іншими, передбаченими Конституцією і законами України правами на участь у здійсненні місцевого самоврядування.

Ст. 11 цього розділу і Статут в цілому визначають форми реалізації участі жителів міста у здійсненні місцевого самоврядування.

Право жителів міста брати участь у здійсненні місцевого самоврядування може бути реалізовано в таких формах:

- міський референдум;
- вибори депутатів міської ради та міського голови;
- загальні збори громадян за місцем проживання;
- колективні та індивідуальні звернення (заяви) жителів міста до органів і посадових осіб місцевого самоврядування;
- громадські слухання;
- місцеві ініціативи;
- участь у роботі органів місцевого самоврядування та робота на виборних посадах місцевого самоврядування;
- участь через діяльність місцевих територіальних організацій та осередків політичних партій і громадських організацій;
- інші, не заборонені законом форми.

Вищими формами безпосереднього здійснення територіальною громадою міста місцевого самоврядування є міський референдум і міські вибори.

Подальші статті цього розділу Статуту визначають сутність, правові основи та організаційний порядок здійснення жителями міста перелічених форм їх участі у здійсненні місцевого самоврядування.

Наведені офіційні визначення форм участі жителів у здійсненні місцевого самоврядування:

Міський референдум – це форма прийняття територіальною громадою міста рішень з питань, віднесених Конституцією і Законами України до відання місцевого самоврядування, шляхом голосування жителів міста.

Міські вибори – це обрання міського голови та депутатів міської ради жителями міста на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Загальні збори – це зібрання всіх чи частини жителів міста для вирішення питань місцевого значення.

Колективними визнаються звернення до органів і посадових осіб місцевого самоврядування при наявності не менше п'яти підписів жителів міста. Колективні звернення з підписами більше п'ятнадцяти осіб розглядаються органами і посадовими особами місцевого самоврядування, до яких вони надійшли, у першу чергу. Колективне звернення з кількістю підписів більше п'ятдесяти негайно передається до міської ради і підлягає оприлюдненню. В місячний термін міська рада повинна розглянути його та прийняти відповідне рішення.

Громадські слухання – це участь жителів міста в зустрічах з міським головою, депутатами міської ради та посадовими особами органів місцевого самоврядування, під час яких заслуховується інформація про визнання ними службових обов'язків або окремих доручень чи про вирішення окремих питань, які зачіпають інтереси місцевої громади, жителів міста. Вони проводяться з ініціативи жителів міста, органів самоорганізації населення, міського голови, міської ради або її постійних комісій.

Місцева ініціатива – це право жителів міста ініціювати розгляд міським головою, міською радою, іншими органами та посадовими особами місцевого самоврядування будь-якого питання, віднесеного Конституцією України до відання місцевого самоврядування.

Для ініціювання розгляду питань у міській раді створюється ініціативна група у кількості до 10 жителів міста. Складається заява,

яка підписується всіма членами ініціативної групи. Вона реєструється міською радою. У заяві зазначаються:

- прізвище, ім'я, по батькові всіх членів ініціативної групи;
- мета створення ініціативної групи (суть ініціативи);
- територія, від якої ініціюється розгляд питань у міській раді (мікрорайон, вулиця, квартал, будинок тощо);
- місце та час проведення зборів громадян за місцем проживання для ініціювання розгляду питань у міській раді.

На зборах ініціаторів з участю депутатів міської ради визначаються конкретні питання для внесення на розгляд ради і подальшого їх вирішення.

Участь у роботі органів місцевого самоврядування – це право жителів міста бути присутніми на відкритих засіданнях міської ради. Особи, які виявили бажання відвідати сесію міської ради, повинні не пізніше як за три робочих дні до її відкриття подати відповідну заяву на ім'я секретаря ради, на якого покладається обов'язок організувати такі відвідування. Рішення про можливість бути присутніми на сесії приймається депутатами міської ради.

Участь через діяльність місцевих територіальних організацій та осередків політичних партій і громадських організацій – це право жителів міста брати участь у здійсненні місцевого самоврядування через діяльність місцевих територіальних організацій та осередків політичних партій і громадських організацій, які зареєстровані в установленому законом порядку.

Крім перелічених форм участі жителів міста у здійсненні місцевого самоврядування, можуть бути використані інші форми, а саме:

- членство в комісіях, які утворюються на громадських засадах при органах і посадових особах місцевого самоврядування. Перелік та положення про ці комісії визначаються рішенням міської ради;
- участь у роботі громадських рад, що утворюються при міській раді з метою вивчення потреб окремих категорій жителів міста та існуючої практики надання їм соціальних послуг в системі місцевого самоврядування, залучення їх до здійснення місцевого самоврядування. За рішенням міської ради при ній можуть бути утворені ради пенсіонерів, інвалідів, іноземців, біженців, воїнів-інтернаціоналістів, учасників ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, військовослужбовців, які не забезпечені житлом тощо;
- участь у проведенні громадських експертиз проектів рішень міської ради з питань, що мають суттєве значення для місцевої громади, визначають основні напрямки соціально-економічного та культурного розвитку міста;

- участь у масових акціях, метою проведення яких є привернення уваги органів і посадових осіб місцевого самоврядування до актуальних потреб загальноміського значення або проблем соціального забезпечення жителів міста, охорони навколишнього середовища, підтримання громадської безпеки, які вимагають негайного вирішення;
- робота в органах самоорганізації населення;
- виконання громадських робіт з благоустрою території міста, наданню послуг соціально незахищеним жителям міста;
- надання матеріальної і фінансової допомоги місцевому самоврядуванню у формі добровільних пожертвувань, внесків до фондів, що утворюються органами місцевого самоврядування, внесків до благодійних фондів, утворених з метою надання допомоги соціально незахищеним жителям міста або з метою сприяння культурному і духовному розвитку, підтримання в належному стані пам'ятників історії, культури і архітектури, природних пам'ятників.

Розділ III “Міський голова” присвячений визначенню міського голови як головної посадової особи територіальної громади міста, виборам, його повноваженням та відповідальності. Викладені також обставини дострокового припинення повноважень міського голови у разі:

- його звернення з особистою заявою до міської ради про складення ним повноважень міського голови;
- припинення його громадянства України;
- набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього;
- порушення ним вимог до обмеження сумісності його діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлених Законом України “Про місцевого самоврядування в Україні”;
- визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім;
- його смерті;
- рішення місцевого референдуму або міської ради, прийнятим шляхом таємного голосування не менше як двома третинами голосів депутатів від загального складу ради.

Розділ I “Міська рада, посадові особи ради” встановлює порядок формування міської ради шляхом вільних виборів, які проводяться на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування членів територіальної громади міста.

Крім депутатів, до складу міської ради входить за посадою міський голова.

Рада вважається правомочною за умови обрання не менш як двох третин депутатів від загального складу ради. Якщо до ради обрано менше двох третин її складу, до обрання необхідної кількості депутатів свої повноваження продовжує здійснювати рада попереднього скликання. У разі дострокового припинення повноважень деяких депутатів,

внаслідок чого до складу ради входить менше як дві третини депутатів, до обрання необхідної кількості депутатів така рада вважається правомочною за наявності більше половини депутатів від загального складу ради.

Окремою статтею розділу подані численні повноваження та обов'язки міської ради.

Докладно викладені права та обов'язки депутата міської ради. Повноваження депутата міської ради починаються з моменту офіційного оголошення міською територіальною комісією на сесії ради рішення про підсумки виборів та визнання повноважень депутатів і закінчуються в день першої сесії міської ради нового скликання.

Міська рада проводить свою роботу сесійно. Сесія складається з пленарних засідань ради, а також засідань постійних комісій ради. В Статуті територіальної громади міста докладно викладені організаційні та правові обставини проведення сесій міської ради, порядок формування, повноваження та порядок роботи постійних комісій ради, тимчасових контрольних комісій та депутатських груп і фракцій.

Секретаріат міської ради утворюється радою, здійснює організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів та депутатів. Інші статті цього розділу Статуту присвячені створенню, повноваженням та організації роботи виконавчого комітету міської ради. Важливо, що до складу виконавчого комітету не можуть бути включені депутати міської ради, крім секретаря ради.

Виконавчий комітет міської ради:

- попередньо розглядає проекти місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проекти рішень з інших питань, що виносяться на розгляд міської ради;
- координує діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів влади, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності територіальної громади міста, заслуховує звіти про роботу їх керівників;
- має право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, в також їх посадових осіб.

Міська рада кожного скликання у межах затверджених нею структур і штатів для здійснення повноважень, що належать до відомих виконавчих органів міської ради, створює відповідні відділи, підрозділи та інші виконавчі органи міської влади. При необхідності за пропозицією міського голови міська рада може приймати рішення про зміни у складі виконавчих органів міської влади.

Статутом територіальної громади міста передбачаються повноваження виконавчих органів міської ради з таких напрямків діяльності:

- соціально-економічний та культурний розвиток;
- бюджет, фінанси і ціни;
- управління комунальною власністю;
- житлово-комунальне господарство, побутове, торговельне обслуговування, громадське харчування, транспорт і зв'язок;
- освіта, охорона здоров'я, культура, фізкультура і спорт;
- регулювання земельних відносин та охорона навколишнього природного середовища;
- зовнішньоекономічна діяльність;
- вирішення питань адміністративно-територіального устрою;
- оборонна робота;
- забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- повноваження щодо відзначення державними нагородами, відзнаками Президента України та присвоєння почесних звань України.

Виконавчі органи міської ради, крім перелічених повноважень, здійснюють інші надані їм Законом повноваження.

Розділ VI “Органи самоорганізації населення”. Вони є представницькими органами населення і складовою частиною системи місцевого самоврядування міста. Це комітети та інші органи, що створюються і діють за дозволом місцевої ради у межах будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів, окремих мікроструктур міста відповідно до ст. 14 Закону України “Про місцеве самоврядування”.

Положення про орган самоорганізації населення визначає повноваження та порядок роботи органу самоорганізації населення, а саме:

- порядок формування органу самоорганізації населення;
- порядок надання органу самоорганізації населення повноважень, фінансів і майна міської радою;
- строк дії органу самоорганізації населення;
- територію, в межах якої діє орган самоорганізації населення;
- інші питання, пов'язані з діяльністю органу самоорганізації населення.

Персональний склад органу самоорганізації населення визначається загальними зборами.

Матеріальні і фінансові основи місцевого самоврядування викладені в розділі VII Статуту.

Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування у місті є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, позабюджетні цільові, в тому числі валютні та інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності громади міста або знаходяться в її управлінні.

Матеріальні та фінансові ресурси, що перебувають у комунальній власності міста, є надбанням громади міста і їх недоторканість захищається законом.

Порядок формування та використання матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, повноваження відповідних органів у цій сфері в місті визначаються Конституцією України, Законами України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про бюджетну систему”, іншими законами та зазначеним Статутом.

У розділі VIII Статуту викладені гарантії місцевого самоврядування, відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Територіальна громада міста, органи та посадові особи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження. Діяльність громад, органів і посадових осіб місцевого самоврядування гарантується Конституцією України і законами України.

Органи державної виконавчої влади, будь-які інші органи, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України та іншими законами до повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків, передбачених чинним законодавством України.

У разі розгляду обласною державною адміністрацією питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування міста, вона повинна заздалегідь повідомити про це відповідні органи та посадових осіб місцевого самоврядування, які мають право брати участь у розгляді зазначених питань.

Щодо відповідальності, то органи виконавчої влади, підприємства, установи та організації, а також громадяни несуть встановлену чинним законодавством відповідальність перед органами місцевого самоврядування за заподіяну місцевому самоврядуванню шкоду їх діями або бездіяльністю, а також у результаті невиконання рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах наданих їм повноважень.

Крім того, органи та посадові особи місцевого самоврядування є відповідальними, підконтрольними та підзвітними перед місцевою громадою за результатами своєї роботи. Вони надають жителям міста необхідну інформацію.

Жителі міста мають право на отримання достовірної інформації про діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, яка може включати відомості про:

- структуру та чисельний склад органів місцевого самоврядування;
- компетенцію органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

- призначення та звільнення посадових осіб органів місцевого самоврядування;
- зміст актів та інших документів, що приймаються в системі місцевого самоврядування;
- поточну діяльність та плани роботи органів і посадових осіб місцевого самоврядування;
- позицію цих органів і посадових осіб з найважливіших питань життя міста.

Територіальна громада у будь-який час може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень.

Одна зі статей цього розділу Статуту висвітлює відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед державою, юридичними та фізичними особами.

В заключних положеннях Статуту територіальної громади міста відмічається, що він приймається міською радою не менше як двома третинами депутатів ради. Статут підлягає реєстрації в Міністерстві юстиції України і набуває чинності з дня офіційної його публікації.

Процеси децентралізації державного управління реалізуються шляхом обов'язкового перегляду функцій органів державної виконавчої влади з подальшим перерозподілом владних повноважень між державними та самоврядними органами місцевого та регіонального рівнів. Повноваження і компетенції, які згідно із Законом "Про місцеве самоврядування в Україні" здійснюються місцевими виконавчими органами, розподіляються на власні (самоврядні) та делеговані повноваження. Їх аналіз приводить до висновку, що значне коло делегованих державою функцій за своєю суттю є винятково місцевими справами. Наприклад, до них можна віднести усі без винятку повноваження: в галузі житлово-комунального господарства, побутового обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку (ст. 30 зазначеного Закону); в галузі будівництва (ст. 31); у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту (ст. 32); у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища (ст. 33); у сфері соціального захисту (ст. 31). В європейських країнах до категорії місцевих справ також належать пожежна охорона, муніципальна міліція, місцевий суд. До повноважень, що делеговані державою, в першу чергу відносяться: обнародування законів, виконання указів Президента, постанов, розпоряджень Кабінету Міністрів, збирання державних податків, організація загальних виборів, ведення актів громадянського стану, участь у переписах населення тощо. Справи, які держава доручає місцевим радам, мають бути чітко обумовлені в законодавстві.

Перерозподіл і передача функцій і повноважень за рівнями управління обов'язково повинні здійснюватися знизу вверх, наділяючи завдяки цьому органи нижчих рівнів, які ближчі до населення, найбільшою компетенцією, яку вони тільки зможуть кваліфіковано виконати. Органи місцевого самоврядування в межах, встановлених законом, мають повну свободу дій для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, що не виключене з їх компетенції і не віднесене до компетенції іншого органу влади.

Кожна ланка самоврядування наділяється власною компетенцією, в межах якої вона діє незалежно і самостійно. Там, де діє справжнє самоврядування, немає підпорядкованості органів влади одних територіальних одиниць іншим завдяки розподілу між ними повноважень, що не пересікаються, і дії горизонтальних договірних зв'язків та відносин. Наприклад, об'єднання невеликих самоврядних територіальних громад призведе до об'єднання і уточнення функцій у новому центрі управління, а необхідність виконання міжрегіональних функцій – до їх делегування органам вищого рівня (районній чи обласній раді) тощо. Будь-які з цих повноважень повинні передаватися іншому органу влади з урахуванням обсягу і природи поставленого завдання, а також вимог ефективності і економії.

Згідно з Конституцією України та Законом “Про місцеве самоврядування в Україні” відбулося закріплення за місцевим самоврядуванням виключного права на комунальну власність і гарантування захисту цього права законом на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів. Ця подія потребує негайного вирішення цілої низки проблем та протиріч, які повинна усунути муніципальна реформа. Подальше формування та реформування фінансово-матеріальної бази місцевого самоврядування в цілому і комунальної власності зокрема повинно відбуватися на основі функціонального підходу – відповідно до покладених на місцеві органи функцій та інтересів населення відповідного міста, що дозволить забезпечити ефективне функціонування місцевого господарства.

Забезпечення відповідності обсягів місцевих фінансів наданим законодавчо місцевим органам повноважень передбачає обов'язкове проведення реформи бюджетної системи України. Територіальна громада як самоврядний колектив повинна мати автономний, відокремлений від державного, місцевий бюджет. І, як цього вимагає Європейська хартія про місцеве самоврядування, “фінансові системи, на яких ґрунтуються кошти місцевих органів самоврядування, мають бути досить різноманітними і гнучкими, щоб слідкувати за зміною витрат, що виникають при здійсненні компетенції місцевих органів”. Необхідно в обов'язковому порядку ліквідувати всі без винятку місцеві

позабюджетні фонди, які стають підґрунтям для зловживань та приховування доходних джерел бюджету. Це також не дозволяє визначати реальні межі наповнення місцевих бюджетів.

Самоврядування не визнає поділу на міста обласного і районного підпорядкування. Всі вони без винятку отримують статус самоврядних територіальних громад. Тому належної уваги потребує вирішення проблеми організації міського управління у містах, що мають статус міст республіканського підпорядкування (Київ і Севастополь), і надання їм виключного статусу самоврядних адміністративних одиниць – права виконання усіх функцій щодо забезпечення міста та виконання столичних функцій (для м. Києва) тільки органами місцевого самоврядування та їх виконавчими структурами.

До недоліків існуючої моделі самоврядування також слід віднести те, що при наявній неоднозначності і розмаїтті територіальних спільнот, соціально-економічних умов і національних особливостей територій має місце жорстка регламентація і уніфікація підходів до розбудови системи управління територіально-адміністративних одиниць. Подібне ставлення до управління характеризується неповороткістю і одноманітністю і не може врахувати конкретні територіальні особливості, чим стримує ініціативу на місцях, зокрема і демократизацію суспільства в цілому. Зараз права на впровадження власної організаційно-правової форми управління, визначення кількості виконавчого апарату і відносин з найманим персоналом є предметом експериментів, які держава дозволяє проводити за власним розсудом окремим адміністративним одиницям, наприклад, у м. Ірпінь. Настав час, коли необхідно надати більші права органам місцевого самоврядування, дозволити їм самостійно визначати власну організаційно-функціональну структуру, а також змінювати її незалежно від об'єктивних і суб'єктивних обставин. Наприклад, муніципалітарії (міські поселення мають статус муніципальної корпорації, і цей статус надає їм право управляти своїми справами. Управління тут здійснюється за трьома апробованими у світовій практиці схемами: мер – рада або мер – рада – адміністратор; рада – адміністратор; комісійна схема.

Для встановлення демократії потрібний подальший розвиток громадських інститутів, що сприяють становленню територіальних громад як носія місцевого самоврядування, активній його участі в прийнятті рішень щодо життєзабезпечення місцевої громади. Необхідно також створювати відповідні умови для безпосереднього волевиявлення населення через загальні збори громадян, у деяких випадках – місцевих референдумів; підтримувати територіальну самоорганізацію населення (громадські комітети і ради мікрорайонів, житлових комплексів, домові, вуличні, квартальні, дільничні, селищні, сільські комітети тощо).

У Європі з метою полегшення управління формуються нові партнерські відносини між урядами держав та місцевими громадами, що мають вільне самоврядування в межах закону про здійснення так званих позитивних прав. Вирішення цих прав – на працю, соціальне забезпечення, медичне обслуговування, чисте навколишнє середовище та інші соціальні, економічні і екологічні права – в європейських країнах здійснюється на двох рівнях – конституційному та місцевого самоврядування. У 1992 р. Постійною конференцією місцевих і регіональних органів влади Європи (CLRAE) Ради Європи була прийнята “Європейська декларація прав міст”, в якій відображені зобов’язання добиватися забезпечення усім мешканцям європейських міст рівних прав у вирішенні їх життєвих проблем (правова та екологічна безпека, робота, житло, охорона здоров’я, гармонійне життя тощо).

У моделях децентралізованого типу у сфері контролю за діяльністю місцевих колективів, який здійснюють місцеві державні адміністрації, повинен переважати адміністративний нагляд за законністю, а не доцільністю дій органів місцевого самоврядування. Цей нагляд на практиці доповнюється фінансовою опікою. Адміністративний нагляд і фінансова опіка – це взаємодоповнюючі види контролю. Наприклад, якщо перший послаблюється, то державні органи посилюють фінансовий контроль доцільності дій місцевих рад.

При цьому слід виходити з того, що надані органам місцевого самоврядування повноваження не можуть бути заперечені або обмежені іншим органом влади, центральним чи регіональним. Це може статися лише в межах, встановлених законом. Здійснення адміністративного контролю передбачається лише у формах і випадках, передбачених законодавством. Предметом контролю є забезпечення дотримання законності та конституційних принципів (а не доцільність дій органів самоврядування), а також виконання делегованих повноважень. Забезпечення правового захисту місцевого самоврядування реалізується через розвиток судової системи (системи судів, виділення питань місцевого самоврядування в окрему галузь права). Найбільш повно це реалізується в моделі регіональної автономії: центральний уряд та його виконавчі органи позбавляються права адміністративного втручання в життєдіяльність місцевих громад. Єдиною формою контролю у цьому випадку є діяльність законодавчої та судової влади. Розвинута судова система, що притаманна самоврядному типу управління, є умовою контролю територіальної громади, окремих її членів за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення.

У сучасній світовій практиці контрольні функції щодо місцевого самоврядування здійснюються лише за умови дотримання законності (а не доцільності) дій місцевих органів самоврядування та голів, що їх очолюють, спираючись при цьому на розвинуту судову систему. Ліквідується будь-який загальний нагляд за діяльністю місцевих громад та за їх громадських установ. Європейська хартія про місцеве самоврядування мету і доцільність здійснення контролю трактує так: “Адміністративний контроль над органами місцевого самоврядування повинен здійснюватися таким чином, щоб ступінь втручання контролюючого органу відповідав значущості інтересів, які це втручання має захистити”.

Наводимо модель адміністративного нагляду за діяльністю місцевих колективів з боку регіональних органів управління, яка базується на досвіді організації подібної контрольної-наглядової діяльності в США. Організація нагляду за діяльністю місцевих колективів, його форми і методи значно відрізняються у кожному штаті. Наприклад, найбільший нагляд здійснюється за виконанням місцевими органами влади функцій у сфері охорони здоров'я, фінансування, соціального забезпечення, управління трудовими ресурсами, будівництва і експлуатації швидких магістралей державного і регіонального значення тощо. Законодавча влада і уряд визначають загальну політику, якою слід керуватися і яка дозволяє адміністративним органам регіону виконувати їх в деталях на підлеглий території і здійснювати адміністративний нагляд за місцевими колективами. Розглянемо види адміністративного нагляду, що практикуються адміністраціями американських штатів.

1. Надання рекомендацій місцевим органам влади з боку регіональних органів управління – це не примусовий засіб контролю місцевих громад, а ефективний захід щодо поліпшення управлінських функцій місцевих органів, особливо для більшості малих адміністративних одиниць, які мають потребу в рекомендаціях з технічних питань, нормативно-методичних розробок та інших видів допомоги. Така допомога менш важлива для великих і середніх міст, в яких розташовані науково-дослідні організації.

2. Звіти, доповіді та інша звітна інформація для регіональних органів управління є не тільки джерелом інформації, а також засобом контролю. Аналіз звітності може виявити незадовільні дії, які повинні скоригувати адміністративні чи судові органи регіону.

3. Фінансовий контроль – найбільш загальний і давній вид адміністративного нагляду за діяльністю місцевих органів. Він здійснюється через інспектування місцевих бюджетів щодо обсягів надходження коштів та напрямів їх витрачання. Регіональні органи управління

отримують необхідну інформацію і забезпечують дотримання законності, виконання регламентуючих актів.

4. Контроль за персоналом передбачає надання прав першій особі в регіоні щодо переміщення місцевих чиновників у виняткових випадках наприклад, якщо має місце корупція, незадовільне виконання обов'язків та ін. Адміністраторам спеціальних функціональних програм регіону можна також надати право призначати і переміщати місцевий виконавчий персонал за критерієм професійної придатності. З цією метою адміністрація регіону може розробляти і затверджувати стандарти для службовців локальних органів влади, що являють собою рекомендації щодо мінімального кваліфікаційного рівня для місцевих чиновників. Наприклад, відділ охорони здоров'я регіону може рекомендувати мінімальну кваліфікацію для чиновника місцевої служби охорони здоров'я тощо.

5. Дотації та допомога, що надається місцевим громадам, якщо виконуються відповідні вимоги, також є дуже корисним і ефективним засобом контролю. Керівництво регіону не буде збільшувати допомогу місцевим органам влади, якщо вони не будуть додержуватися відповідних специфічних умов, що вимагають регіональні органи. Регіональне керівництво, наприклад, може відмовити в дотації місцевим громадам на будівництво соціального об'єкта (школи, дороги та ін.), якщо проекти нового будівництва не відповідають вимогам стандарту тощо.

6. Адміністративна підготовка постанов. Регіональні органи управління можуть вимагати виконання затверджених постанов і розпоряджень від місцевих органів влади, а при їх невиконанні звертатися до суду. Регіональні адміністрації передають на місця права нормотворчості в межах їх компетенцій, а у її складі створюються служби, що розробляють і затверджують стандарти, регламенти, методичні рекомендації та інші нормативні акти. Наприклад, у сфері оподаткування суб'єктів місцевими податками – визначення стандартного переліку видів місцевих податків і їх максимальних ставок, стандартів оцінки власності для цілей оподаткування тощо.

7. Адміністративна підміна досить широко практикується в США, де в 15 штатах їхні органи можуть діяти як скарбники тих місцевих органів, які мали погрішності при виконанні фінансових обов'язків. У деяких штатах ці органи можуть управляти місцевими виконавчими органами до того часу, доки місцеві одиниці не запровадять стандарти для виконання обов'язків, які відповідають затвердженим вимогам (положення про відділ та службу, посадові інструкції та ін.).

2.6. ТРАНСФОРМАЦІЯ ЗМІСТУ ФУНКЦІЙ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

Поява і розвиток нових явищ і категорій, які їх відображають, стали предметом уваги світової наукової громадськості і міжнародних організацій. Глобальна інтеграція, глобальна соціалізація розвитку, ідеї формування глобальної ноосфери розвитку тощо не можуть не відбиватися на теорії і практиці управління на всіх рівнях. До розв'язання глобального конфлікту інтересів, успішних економічних перетворень в усіх країнах та їх ефективною і синхронною інтеграції у світову економіку, зростання ефективності, міжнародної конкурентоспроможності національних економік та підвищення на цій основі рівня життя населення необхідно докладати конкретні зусилля на макрорівнях, мезорівнях і мікрорівнях.

Територіальні органи управління в синхронному режимі з інституціями державного рівня повинні відслідковувати, вирізняти і враховувати на регіональному рівні зміни у співвідношеннях підприємств, регіонів, держав, транснаціональних компаній, міждержавних інтеграційних об'єднань, а також особливості інтеграційних процесів на рівні внутрішніх виробничо-економічних систем країн і міжнародних економічних угруповань, особливо глобальних корпорацій. Територіальні органи управління повинні й можуть захищати інтереси населення перш за все з допомогою важелів внутрішньої і регіональної інтеграції та синергії, на основі соціально орієнтованого ринкового господарювання і вимог глобального виміру. Сьогодні слід активно проводити дії із створення неформальних територіально-виробничих систем різного рівня – соціально-економічних систем адміністративних районів обласного підпорядкування та економічних макрорегіонів, які б дозволяли акумулювати фінансові, інтелектуальні, соціальні та виробничі ресурси для розв'язання спільних проблем за рахунок розширення коопераційних зв'язків та міжрайонної економічної інтеграції.

Нинішнє управління соціально-економічним розвитком регіонів можна характеризувати як практику управління трудовими колективами і людьми. Залежно від старанності і хисту, здібностей і освіченості керівників обираються об'єкти і способи впливу, формується діловий клімат, через систему неформальних важелів використовується адміністративний ресурс та здійснюється тиск, вирішуються кадрові питання. За такої практики розширення економічної діяльності та піднесення її конкурентоспроможності стає проблемою. Пошук нових методів і важелів вимагає поглиблених методологічних підходів, глибокого розуміння конкретної ситуації, сучасних тенденцій і реалій у глобальному масштабі, у центрі і на місцях.

Формування і реалізація регіональної економічної політики – це справа спільних синхронних і узгоджених дій органів територіально-адміністративних одиниць. У технології реалізації регіональної політики мають бути чітко визначені дії влади кожного рівня. Пошук гармонії інтересів з багатьох варіантів має проводитися по кожній групі товарів і послуг на основі маркетингових досліджень.

При такій концептуальній моделі слід від територіального управління безпосередньо трудовими колективами та людьми поступово переходити до управління внутрішнім та зовнішнім середовищем регіонів, напрацьовуючи нові інструменти впливу на них. На основі цього необхідно перейти до управління балансом попиту і пропозицій.

Для успішної діяльності на ринку виробникам і споживачам потрібна інформація, яку отримують завдяки маркетинговим дослідженням, зокрема сегментації. Оскільки відповідним ринкам товарів і послуг властиві специфічні риси, то при проведенні сегментації саме вони є основою.

Регіональний маркетинг дозволяє з допомогою відомих науці і практиці важелів використовувати виробництво не лише для отримання максимального прибутку, а й розв'язати триєдине внутрішньо суперечливе завдання: одержання виробником максимально можливого за даних умов прибутку; повне кількісне, структурне і якісне задоволення потреб; забезпечення довгострокових інтересів суспільства, виробничої та кінцевої ефективності.

При цьому включаються ефективні важелі піднесення ділової активності. Регіональні ринки розподіляються на сегменти відповідно до існуючих природно-ресурсних особливостей, конкурентних переваг, тенденцій, цілей розвитку тощо. На цій основі формуються бізнес-пропозиції, які акцентують увагу на важливих особливостях і сильних сторонах територій: чітко визначаються цільові ринки; відображається, як економіка територій вписується в обласну і загальнодержавну моделі; передбачаються потенції та проблеми, що віддзеркалюють унікальні можливості територій; даються відповіді на всі, у тому числі специфічні запитання потенційних підприємців та інвесторів. Вони розкривають невикористані ресурси і незадоволені потреби, перспективи підприємництва та доцільність (ступінь ризику) вкладень, доводять цю інформацію до загалу всіма доступними сучасними засобами комунікації.

Головний вектор зміни змісту функцій територіального управління – формування і використання факторів переходу від індустріальної до нової постіндустріальної інтелектуально-інформаційної моделі розвитку, тобто інтелектуалізація та інформатизація всіх сторін життя, орієнтація на стратегію випереджувального інтелектуально-інноваційного розвитку.

Це не що інше, як якісно нова і надзвичайно динамічна система регіонального управління в інноваційно-інвестиційному напрямку з використанням інформаційних технологій. Регіони мають забезпечувати, залучати і використовувати інновації та інвестиції, зайнятість принципово нового зразка, що у свою чергу вимагає структурних перетворень ринків праці та соціальних структур. Основні складові цієї орієнтації – центри інтелектуального продукту та інноваційного зростання, екологічна перебудова, повна ліквідація наслідків екологічної шкоди, оновлення системи транспорту, комунікацій, охорони здоров'я, інтернаціоналізований освітній ринок, народження і виховання дітей, рекреація і туризм.

Нові робочі місця можна отримати лише при поєднанні технічних інновацій з такими послугами, як інтернетсервіс, сервіс сортування інформації, формування мережі та менеджменту знань; організація телепраці, мультимедій; лікування і профілактика генетично зумовлених хвороб, геотехніка тощо. Саме території, використовуючи інформаційні та комунікаційні технології, можуть і повинні давати людям незалежно від місця, де вони мешкають, однакові шанси для отримання освіти, кваліфікованої медичної допомоги, доступу до інтелектуального продукту в найширшому розумінні цього, участі у прийнятті політичних рішень.

Економічні реалії України примушують діяти за такими напрямками:

- 1) проводити жорстку монетарну і фіскальну політику для недопущення надмірної інфляції та розсіювання капіталу;
- 2) стимулювати інфляцію попиту і реструктуризацію;
- 3) шукати інноваційні ніші за програмно-цільовим принципом, підтримувати базисні інновації, канали інновацій, що являють собою вирішальні “точки зростання”;
- 4) добиватися дифузії саме інноваційних та високо інноваційних технологій для безперервного нарощування конкурентних переваг.

Рух на випередження може забезпечити лише 3 із 4 зазначених напрямків. І саме вони потребують від територіальних органів влади осмислення, бачення механізму, конкретної технології дій, потрібних важелів. Регіони у взаємодії з центром можуть ініціювати і невідкладно завершити законодавче, нормативне, методичне й організаційне забезпечення системи інноваційних структур, широку гаму типів, форм і видів, які вже запропонувала світова та вітчизняна наука і практика. Визначаються також їх соціально-економічна сутність, взаємовідносини з суспільством, моделі створення.

З огляду на те, що основними ознаками інноваційних структур поряд із створенням і продажем високотехнологічної продукції повинні бути їх регіональна незалежність, спільне використання їхніми складовими частинами земельної ділянки та інфраструктури, варто об'єднати все, що вже робиться в даному напрямі, з незадіяними можливостями щодо створення і функціонування цих структур у кожному регіоні за єдиною програмою.

Враховуючи гострі фінансові проблеми країни, регіони повинні запроваджувати спеціальні інвестиційні режими, які б не стосувалися поточного бюджетного процесу. Спеціальний режим (система пільг) повинен поширюватися на новостворені суб'єкти господарювання, які втілюють інновації, засвідчують реальне залучення інвестицій та фактичне створення робочих місць, дотримуються норм екобезпеки.

Функції територіальних органів управління повинні містити в собі адекватні відповіді щодо майбутнього поняття праці в глобалізованому постіндустріальному світі. У світовій практиці вимальовується перспектива кількох видів праці: найманої, власної, громадської та освітньо-виховної. Йдеться, *по-перше*, про те, що домашнє господарство могло б стати місцем продуктивної діяльності на якісно вищому технологічному рівні, залишаючись основним місцем споживання і проведення вільного часу. Новітні високі технології сприятимуть ренесансу приватного господарства. Завдяки телепраці власний дім може стати, принаймні частково, і місцем праці. *По-друге*, територіальні органи спроможні знайти шляхи й важелі для того, щоб громадяни змогли безпосередньо обмінюватися працею, створюючи при цьому другий значний ринок праці. Було підраховано: якщо б кожне приватне господарство щотижня використовувало лише 4 години праці інших осіб – від приватних уроків до догляду за старшими людьми, – це дозволило б створити 4 млн. повноцінних робочих місць. *По-третьє*, йдеться про створення територіальними органами управління необхідної і привабливої інфраструктури для суспільно корисної праці: запровадження інституту координаторів громадської праці, видання диференційованого переліку пропозицій, який би відповідав інтересам найрізноманітніших груп населення; створення системи визнання – від сертифікатів до фінансового визнання у формі громадських грошей. *По-четверте*, територіальні органи можуть разом із центром створити систему визнання кваліфікації, яка діє і поза межами найманої праці.

Принципова схема трансформації функцій територіального управління на основі наявних досліджень представлена на рис. 2.2. “Пропускаючи” кожну функцію через складові, які, до речі, постійно змінюються, трансформації концептуальних підходів до змісту функцій територіального управління, можна зайняти стартові позиції для пошуку конкретних прийомів (технологій) дій.

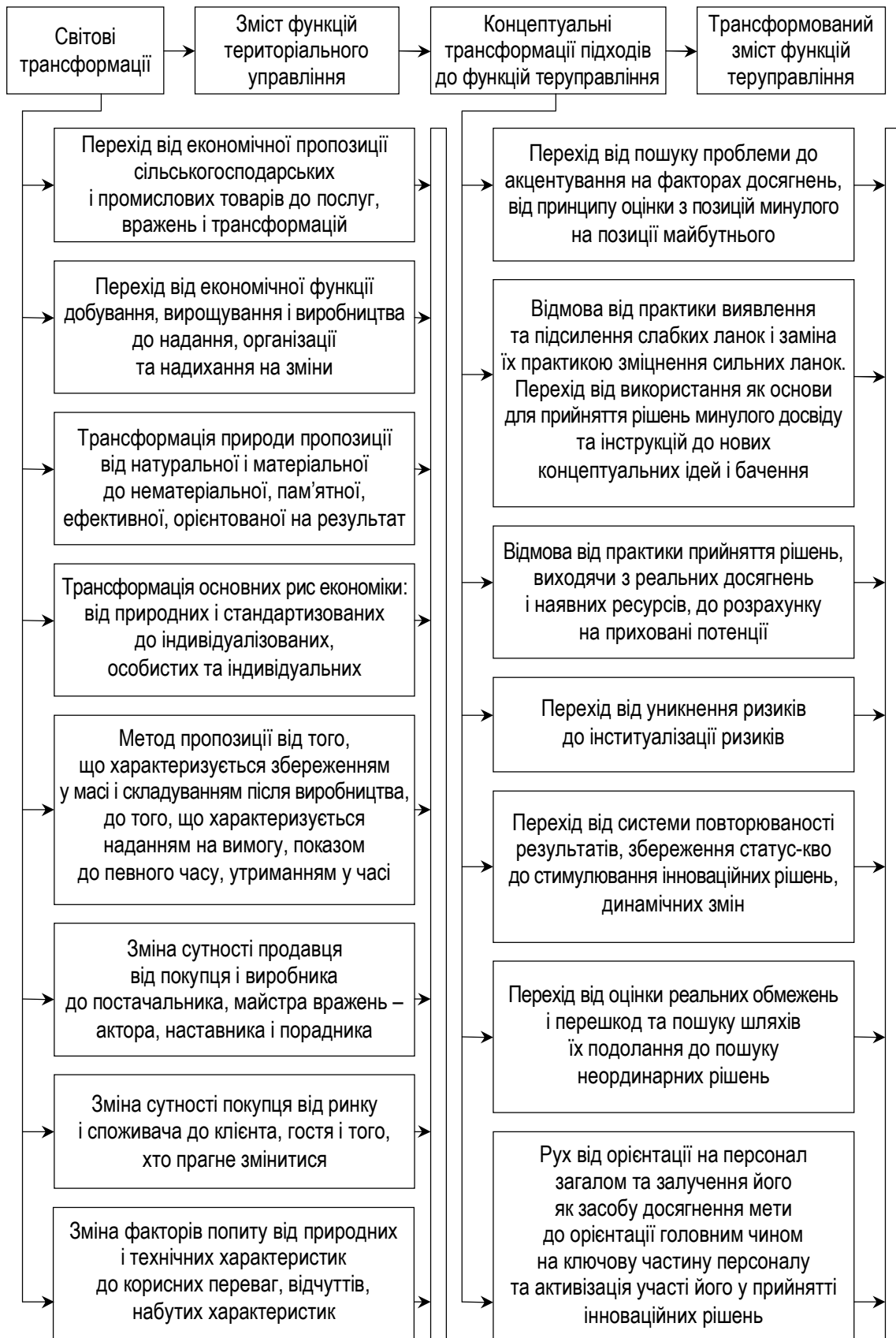


Рис. 2.2. Принципова схема трансформації змісту функцій територіального управління



Рис. 2.2. Принципова схема трансформації змісту функцій територіального управління (продовження)

Аналіз сучасних підходів до стратегії сталого розвитку регіону дозволяє визначити такі основні положення:

- сталий розвиток – це регульований процес, більш упорядкований порівняно з існуючим;
- прагнення до безмежного збільшення обсягів виробництва в регіоні і споживання врешті-решт призводить до соціально-економічних потрясінь;
- регуляторами сталого розвитку є чисельність населення регіону і обсяги промислового виробництва;
- сталому розвитку притаманні регульований розвиток суспільства і біосфери, спрямованість економічної діяльності та екологічного господарства на задоволення не індивідуальних, а суспільно-корпоративних інтересів;
- світогляд і поведінка людей існують об'єктивно і не піддаються штучному вдосконаленню;
- чинниками порушення соціально-економічної стабілізації є погіршення стану здоров'я населення регіону і скорочення середньої тривалості життя, економічний спад, етнокультурна деградація, зростання соціально-політичної напруги тощо;
- у процесі сталого розвитку задоволення існуючих потреб здійснюється без втрат для сучасного і майбутнього поколінь;
- сталий розвиток регіонів має враховувати їх геополітичне розташування, культуру, особливості соціально-економічного розвитку;
- екологічний аспект сталого розвитку передбачає збереження стійкості біосфери як системи;
- передумовою переходу до сталого розвитку є соціально-економічна стабілізація;
- усі регіони мають право застосовувати власні концепції стійкого розвитку.

Отже, враховуючи вищезазначене, управління регіоном повинно забезпечити його сталий розвиток, що передбачає збалансоване вирішення проблем соціально-економічного розвитку на перспективу, збереження природно-ресурсного потенціалу і надійного біосферного простору з метою задоволення життєво необхідних потреб людей і суспільства в цілому.

2.7. ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНОМ. “ДЕРЕВО ЦІЛЕЙ” ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНОМ

Питання про доцільність управління взагалі на будь-якому його рівні, а в державному управлінні особливо, є одним з найактуальніших і важливих для управлінської теорії і практики. На жаль, методологія його не досить розроблена. Протягом довгих років в Україні цілі для

суспільства і держави зазвичай визначали верховні правителі, зокрема імператори, вожді, царі, лідери і їх оточення.

Перехід до справжньої, а не словесної демократії передбачає насамперед повну зміну механізмів доцільності у державному управлінні, надання цій підсистемі об'єктивно обумовленого, обґрунтованого і раціонального характеру.

В цьому процесі можна виділити такі системоутворюючі моменти.

По-перше, *суспільні джерела* появи та фіксації цілей державного управління. Вони повинні народжуватися внизу, тобто йти від потреб та інтересів людей, які проживають на території регіону. Тому саме внутрішній стан суспільства в регіоні і проблеми, що його хвилюють, є справжнім і актуальним джерелом формування цілей державного управління регіоном.

По-друге, *суб'єктивний обтік* доцільності і викликані ним відносність і відкритість сформульованих цілей державного управління.

По-третє, *ієрархія цілей* державного управління, яка має значний соціологічний зміст. В сучасних умовах головним для суспільства, а тому і для державного управління є створення, підтримка і покращення умов для вільної, творчої життєдіяльності людей, налагоджування раціональних взаємовідносин між ними, суспільством і державою. Звідси ієрархія цілей державного управління, починаючи з регіону, сформована за принципом пріоритету потреб та інтересів розвитку суспільства.

За джерелами появи і змісту, що знижуються до менш складної і водночас похідної і логічної послідовності, коли попередня детермінує наступну, основні види цілей державного управління взагалі і управління регіоном зокрема складають таку структуру:

- *суспільно-політичні*, які охоплюють комплексний, цілісний, збалансований і якісний розвиток суспільства;
- *соціальні*, які відображають вплив суспільно-політичних цілей на соціальну структуру суспільства, взаємовідносини її елементів, стан і рівень соціального життя людей;
- *духовні*, які пов'язані в одному аспекті із сприйняттям духовних (культурних) цінностей, якими послуговується суспільство, а в іншому – з введенням духовного потенціалу суспільства в реалізацію суспільно-політичних і соціальних цілей;
- *економічні*, які характеризують і утверджують систему економічних відносин, забезпечуючи матеріальну основу реалізації суспільно-політичних та інших цілей;
- *виробничі*, які полягають у створенні і підтримці активності керівних об'єктів, які відповідають переліченим раніше цілям та сприяють їх здійсненню;

- *організаційні*, які спрямовані на вирішення організаційних проблем в суб'єктах та об'єктах державного управління, тобто на побудову відповідних функціональних і організаційних структур;
- *активно-праксеологічні*, які передбачають розподіл і регулювання діяльності за конкретними структурами, службовими і робочими місцями;
- *інформаційні*, які зумовлюють забезпечення намічених цілей необхідною, достовірною та адекватною інформацією;
- *роз'яснювальні*, які вимагають відпрацювання знань, мотивів та стимулів, сприяючи практичному здійсненню комплексу цілей державного управління.

По-четверте, формування самого “дерева” державного управління регіоном. Центром, “стволом дерева” цілей державного управління є *стратегічні цілі*, пов'язані з якістю суспільства, його збереженням або перетворенням. Стратегічні цілі переходять в *оперативні*, фіксуючи крупні блоки дій по досягненню перших, а оперативні – в *тактичні*, що визначають щодобово конкретні дії з досягнення перших і других цілей.

У підсумку цілі державного управління регіоном, подані у визначеному “дереві”, покликані відповідати таким вимогам:

- 1) бути об'єктивно обумовленими і обґрунтованими, виходячи з об'єктивних закономірностей і тенденцій суспільного розвитку та діяльності людей, відповідати об'єктивній логіці функціонування того чи іншого явища, процесу, ставлення, враховувати їх форми і механізми;
- 2) бути соціально мотивованим, тобто зумовлюватися потребами, запитами та інтересами людей, відповідати їм і викликати розуміння, підтримку цілей, прагнення втілити в життя;
- 3) бути забезпеченими в ресурсному відношенні як з інтелектуального, так і з матеріального боку, базуватися на реальному, а не на уявному, на наявному, а не на передбачуваному або можливому потенціалі, враховувати конкретні умови і фактори суспільної життєдіяльності;
- 4) бути системно організованими, включати у визначеній послідовності цілі стратегічні, оперативні і тактичні, загальні і окремі, головні і забезпечувальні, кінцеві і проміжні, віддалені і близькі, безпосередні та ін.

Організаційна структура управління регіонами

Організаційна структура управління регіонами – це особливе державно-правове явище, обумовлене суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями та вмістом державного управління в суспільстві регіону.

Важливим в організаційній структурі є набір, кількість і якість елементів, з яких вона складається. Але не менш важливим є взаємозв'язок і взаємодія елементів. Підраховано, що якщо організація складається із 4 елементів (керівник плюс три підлеглих), то в ній виникає (потенційно) 18 взаємозв'язків, при 6 елементах $(1 + 5) = 100$, при 8 – $(1 + 7) = 490$, при 10 – $(1 + 9) = 2\ 376$, і так по зростаючій, тобто практично за принципом геометричної прогресії.

Елементи організаційної структури управління регіонами – це державні органи (підрозділи): синоніми – органи держави, орган державної влади, органи місцевого самоуправління, що являють собою одиничну структуру влади, формально створену державою для здійснення закріплених за нею відповідних цілей і функцій. В Україні, де здійснено конституційний розподіл влади по горизонталі – на законодавчу, виконавчу і судову і по вертикалі (принципи федералізму і самоврядування) – загальнодержавну, державну регіональну і місцевого самоуправління, організаційна структура управління регіоном включає на демократичній основі в управлінські процеси різноманітні державні органи і компоненти самоврядування.

На рис. 2,3 подано типову структуру обласної державної адміністрації, територіальних органів міністерств та відомств, органів місцевого самоврядування станом на січень 2008 року.

Оснovoю організаційної структури управління регіонами складають органи виконавчої влади. В сукупності вони являють собою найбільш об'ємну і складну частину державного апарату в регіоні, що зосереджує в собі практично всю управлінську інформацію та найважливіші засоби державного примусу. Позиція структур управління об'єктивно обумовлена тим, що вони покликані проявляти безпосередній управлінський вплив на суспільні процеси, свідомість, поведінку і діяльність людей. Можна мати високі і благородні задуми, науково обґрунтовані програми, якісні і повні за обсягом закони, але якщо все це не буде впроваджуватися щоденно і за всіма аспектами в життя, не буде переходити в організовану продуктивну діяльність людей, то воно залишиться добрим бажаннями на папері або на словах.

Тому виконавча влада повинна мати розгалужену і пронизуючу вертикаль, що забезпечує продовження, диференціацію та конкретизацію управлінської інформації, особливо директивної, обов'язкової, починаючи з прийнятої на самій верхній точці влади, за всією ієрархією виконавчих органів державної влади і місцевого самоврядування, доведення її до виконавця та підкорення його поведінки відповідним вимогам (нормам). Цілком резонно в Конституції України введене положення про те, що органи виконавчої влади суб'єктів утворюють єдину систему виконавчої влади в Україні.

Необхідно зазначити, що в питаннях про вертикальну супідрядність загальнодержавних органів виконавчої влади і органів виконавчої влади регіонів України існують “збіжні” точки зору і навіть відповідні законоположення. Однак щодо супідрядності перших і других з місцевим самоуправлінням, в тому числі з його виконавчими органами, висловлюються різні думки. Багато хто прагне не відділяти органи місцевого самоуправління від органів державної влади і тим самим “зламати” виконавчу вертикаль. Тому при розгляді даного питання слід враховувати такі моменти:

- 1) “місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України” (ч.1. ст. 140 Конституції України) і його необхідно розвивати в системі демократії і з позиції забезпечення належності влади народу;
- 2) місцеве самоврядування уособлює собою прикордонне явище між державою і суспільством, поєднуючи їх між собою, в ньому має місце сполучення суспільних форм (в організації) та владних повноважень (за юридичною силою управлінських рішень);
- 3) місцеве самоуправління відноситься до низки управлінських явищ, покликаних спрямовувати, організовувати і регулювати суспільну життєдіяльність;
- 4) місцеве самоуправління є засобом реалізації ініціативи та практичного здійснення самодіяльності, втілення творчої енергії і відповідальності населення за місцем проживання; це – одна із форм реалізації прав та свобод людини і громадянина.

В організаційній системі державного управління регіонами місцеве самоуправління існує у вигляді особливої підсистеми зі своїми об’єктами управління, компетенцією, процедурами і формами організації, матеріально-фінансовим забезпеченням, технологією діяльності персоналу та іншими елементами. Тільки ця підсистема, яка знизу пов’язана з населенням, є носієм і джерелом влади, в тому числі і щодо вищестоящих рівнів, а зверху – з органами державної влади регіону і в цілому України. Завдяки цьому зберігається системність державного управління.

Різні підходи спостерігаються також в питаннях оцінки організаційних зв’язків між представницькими органами місцевого самоврядування і відповідними (по горизонталі) виконавчими державними органами. В демократичній, правовій державі відсутні відносини організаційної супідрядності між представницькими органами (обласна рада, міська, районна, селищна, сільська). Все обмежується правовими відносинами, за якими орган нижчого підпорядкування повинен дотримуватися законних правових актів вищестоящего органу. Розділена

також законодавча (нормотворча) і виконавча влада, кожна з них має свої механізми формування та діяльності. Отже, на перший погляд представницькі органи місцевого самоврядування нібито зовсім не беруть участі у державному управлінні регіоном і навіть не впливають на органи виконавчої влади. З такою інтерпретацією наведених організаційних зв'язків не можна погодитися. По-перше, їх взаємозалежність проявляється через механізми стримувань і противаг, що особливо відчутно при вирішенні кадрових питань і прийнятті нормативних актів. По-друге, представницькі органи дуже впливають на виконавчі органи з допомогою бюджету, а також фінансового, кредитного, податкового та іншого регулювання. Цим вони багато в чому направляють виконавчі органи. По-третє, представницькі органи шляхом прийняття нормативних правових актів формують правові основи суспільного життя регіону і створюють нормативну базу для діяльності органів виконавчої влади. Ігнорувати подібні взаємозалежності, недооцінювати значення горизонтальних організаційних зв'язків – це означає не виправдано спрощувати державне управління як складне системне суспільне явище. До речі, завдяки цьому і послаблюється державне управління, оскільки замість співробітництва, взаємопідтримки виникають відносини конкуренції і протистояння.

Досі немає єдиної точки зору і в питаннях щодо взаємовідносин судової системи та організаційної структури державного управління регіоном. Абсолютизація (розділення) влади зумовлює міркування про те, що суди (і прокуратура) не беруть участі у формуванні і реалізації управлінських рішень. На перший погляд нібито все правильно, якщо не враховувати, що суди можуть в порядку оскарження призупиняти або відмінити управлінські рішення і за зверненнями громадян виносити свої акти, що відрізняються або навіть суперечать прийнятим управлінським рішенням. Право нагляду за законністю управлінських рішень надане прокуратурі. У правовій державі, про що свідчить і текст Конституції України, передбачений великий обсяг судового захисту і високий авторитет актів судів. Тому значний вплив органів суду і прокуратури на державно-управлінські процеси недоцільний.

Отже, якщо організаційною структурою державного управління регіоном вважати не тільки сукупність органів виконавчої влади, що традиційно займаються лише управлінням, але й систему організаційних зв'язків, що впливають на управління, то не можна не визнати, що ця структура включає в управління (вводить в управлінські процеси) різні прояви, сторони, залежності практично всіх органів державної влади і місцевого самоврядування в регіонах, які в тій чи іншій мірі є співучасниками формування та реалізації державно-управлінських рішень.

| ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В ОБЛАСТІ | | | | |
|--|---|--|--|---|
| ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ | | ОБЛАСНА РАДА | | |
| АПАРАТ | ПІДРОЗДІЛИ | ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ | ТЕРИТОРІАЛЬНІ ОРГАНИ МІНІСТЕРСТВ, ВІДОМСТВ | |
| Керівництво | | | | |
| патронатна служба голови | Головне управління економіки | Управління охорони здоров'я | Управління МВС України в області | Управління охорони здоров'я |
| помічники заступників голови | Головне фінансове управління | Управління культури | Управління служби безпеки України в області | Державне управління екології та природних ресурсів |
| організаційний відділ | Головне управління сільського господарства і продовольства | Управління у справах сім'ї та молоді | Прокуратура | Обласне головне управління земельних ресурсів |
| сектор з гуманітарних питань | Головне управління праці та соціального захисту населення | Управління у справах преси та інформації | Обласне управління юстиції | Територіальне управління Держнаглядохоронпраці України по області |
| відділ кадрової роботи з питань державної служби | Управління промисловості, енергетики, транспорту та зв'язку | Управління з питань фізичної культури та спорту | Територіальне управління державної судової адміністрації в області | Головне управління Пенсійного фонду України в Сумській області |
| юридичний відділ | Управління капітального будівництва | Управління з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи | Управління Держдепартаменту України з питань виконання покарань в області | Обласний центр зайнятості |
| загальний відділ | Управління житлово-комунального господарства | Відділ у справах релігії | Управління МНС України в області | Територіальна державна інспекція праці в області |
| сектор протокольної роботи | Управління містобудування та архітектури | Відділ у справах національностей та міграції | Державна податкова адміністрація в Сумській області | Відділення національної служби посередництва і примирення в області |
| сектор вхідної і вихідної кореспонденції | Управління торгівлі та побутового обслуговування населення | Інспекція якості та формування ресурсів сільськогосподарської продукції | Державна інспекція з контролю за цінами в області | Представництво Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва в області |
| машинописне бюро | Управління з питань внутрішньої політики | Інспекція державного технічного нагляду | Регіональне відділення Фонду державного майна України в області | Територіальне управління Держінспекції з енергозбереження по області |
| копіювально-розмножувальне бюро | Управління освіти та науки | Служба у справах неповнолітніх | Головне управління статистики в області | Представник Харківського регіонального управління з питань банкрутства Мінекономіки України по Сумській області |
| архів | | Державний архів області | Обласне управління у справах захисту прав споживачів | |
| відділ контролю | | | Управління Державного казначейства України в області | Митниця |
| сектор з питань режимно-секретної роботи | | | Контрольно-ревізійне управління в Сумській області | Митниця |
| відділ роботи із зверненнями громадян | | | Територіальне управління держкомісії України з цінних паперів та фондового ринку | |
| відділ з питань діяльності правоохоронних органів, оборонної і мобілізаційної роботи | | | | |
| відділ з питань взаємодії із засобами масової інформації та зв'язків з громадськістю | | | | |
| відділ інформаційно-комп'ютерного забезпечення | | | | |
| господарський відділ | | | | |
| відділ бухгалтерського обліку | | | | |

Рис. 2.3. Органи державної влади в області

Контрольні питання до розділу 2

1. Напрями науково обґрунтованої регіональної і структурної політики в Україні.
2. Концепція регіональної політики в Україні.
3. Поглиблення територіального поділу праці та спеціалізація регіонів – важливий напрямок регіональної політики в Україні.
4. Здійснення регіональної науково-технічної політики як напрямку наукової регіональної політики.
5. Міжрегіональні економічні зв'язки при територіальній недоторканості і єдності регіонів.
6. Передумови регіонально-територіальної організації економіки в Україні.
7. Поняття “державна управлінська вертикаль”.
8. Суттєвий склад державної управлінської вертикалі.
9. Принципи територіального управління в країнах усталеної демократії.
10. Принципи територіального управління в Україні.
11. Подвійне підпорядкування регіональних виконавчих органів.
12. Модель вертикальної виконавчої влади з високим рівнем децентралізації.
13. Розмежування функцій державного управління та місцевого самоврядування.
14. Досвід країн з розвинутою демократією щодо самостійності та компетенції регіонів.
15. Коло функцій державних регіональних органів в сучасній Україні.
16. Класифікація функцій регіональних виконавчих органів.
17. Два типи адміністративно-територіальних утворень, нижчі від загальнодержавного рівня.
18. Децентралізована організація місцевого управління, її характерні риси.
19. Ознаки моделі централізації.
20. Модель обмеженої децентралізації.
21. Модель сильної децентралізації.
22. Модель регіональної автономії.
23. Зміст та структура типового Статуту територіальної громади міста.
24. Модель адміністративного нагляду за діяльністю місцевих громад в США.
25. Трансформація змісту функцій територіального управління в умовах глобалізації.
26. Системоутворюючі фактори органів державного управління регіоном.
27. “Дерево цілей” державного управління регіоном.
28. Організаційна структура управління регіонами.

Розділ 3. ОРГАНІЗАЦІЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ ТА УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ БЮДЖЕТАМИ

3.1. МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ В СКЛАДІ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

У загальному значенні бюджет (від англійського слова *budget* – сумка) – це розподіл грошових доходів і витрат держави, регіону, підприємства, організації на певний період або сукупність доходів і витрат фізичної особи, сім'ї.

Бюджетним кодексом України визначено, що *бюджет* – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Бюджетна система України – сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права.

Бюджетна система України ґрунтується на таких принципах:

1) *принцип єдності бюджетної системи України* – єдність бюджетної системи України забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності;

2) *принцип збалансованості* – повноваження на здійснення витрат бюджету повинні відповідати обсягу надходжень до бюджету на відповідний бюджетний період;

3) *принцип самостійності* – Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними. Держава коштами державного бюджету не відповідає за бюджетні зобов'язання органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування коштами відповідних бюджетів не відповідають за бюджетні зобов'язання кожного з них, а також за бюджетні зобов'язання держави. Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів, правом відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування на визначення напрямів використання коштів відповідно до законодавства України, правом Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідних рад самостійно і незалежно одна від одної розглядати та затверджувати відповідні бюджети;

4) *принцип повноти* – включенню до складу бюджетів підлягають всі надходження до бюджетів та витрати бюджетів, що здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування;

5) *принцип обґрунтованості* – бюджет формується на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку держави та розрахунках надходжень до бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил;

6) *принцип ефективності* – при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу повинні прагнути досягнення запланованих цілей при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів;

7) *принцип субсидіарності* – розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами повинен ґрунтуватися на максимально можливому наближенні надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача;

8) *принцип цільового використання бюджетних коштів* – бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями;

9) *принцип справедливості і неупередженості* – бюджетна система України формується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами;

10) *принцип публічності та прозорості* – Державний бюджет України та місцеві бюджети затверджуються, а рішення щодо звіту про їх виконання приймаються Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим та відповідними радами;

11) *принцип відповідальності учасників бюджетного процесу* – кожний учасник бюджетного процесу відповідає за свої дії або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу.

При реалізації засад державної бюджетної політики всі принципи бюджетної системи діють і застосовуються в бюджетному процесі в єдності та взаємозв'язку і є основою діяльності всіх учасників бюджетного процесу.

Нормативно-правовими актами, що регулюють бюджетні відносини в Україні, є:

- Конституція України;
- Бюджетний кодекс;
- Закон про Державний бюджет України;

- інші закони, що регулюють бюджетні правовідносини, передбачені Бюджетним кодексом;
- нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, прийняті на підставі і на виконання Бюджетного кодексу та інших законів України;
- нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, прийняті на підставі і на виконання Бюджетного кодексу, інших законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України;
- рішення органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, прийняті відповідно до Бюджетного кодексу, інших законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України і центральних органів виконавчої влади.

При здійсненні бюджетного процесу в Україні положення нормативно-правових актів застосовуються лише в частині, в якій вони не суперечать положенням Конституції України, Бюджетного кодексу та Закону про Державний бюджет України.

Якщо міжнародним договором України, поданим на ратифікацію, встановлено інші положення, ніж у відповідних нормах бюджетного законодавства України, такі положення приймаються окремими законами про внесення змін до відповідних законів і розглядаються Верховною Радою України одночасно з ратифікацією міжнародного договору України, яким такі положення передбачені.

Розгляд законопроектів, які впливають на доходну чи видаткову частину бюджетів, здійснюється за особливою процедурою, що визначається Бюджетним кодексом.

Бюджетний кодекс України регулює відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів та розгляду звітів про їх виконання, а також контролю за виконанням Державного бюджету України та місцевих бюджетів.

Закон про Державний бюджет України – закон, який затверджує повноваження органам державної влади здійснювати виконання Державного бюджету України протягом бюджетного періоду.

Бюджетна система України складається з Державного бюджету України та місцевих бюджетів (рис. 3.1).

До місцевих бюджетів належать бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування.

Бюджети місцевого самоврядування – бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань.

Місцеві бюджети самостійні, вони не включаються до Державного бюджету України та до інших місцевих бюджетів.

Місцевий бюджет відповідно до Бюджетного кодексу містить надходження і витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Ці надходження і витрати складають єдиний баланс відповідного бюджету.

Територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах безпосередньо або через органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати на договірних засадах кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій і створювати для цього відповідні органи і служби.

Бюджет Автономної Республіки Крим об'єднує республіканський бюджет та бюджети районів і міст республіканського підпорядкування Автономної Республіки Крим.

Бюджет області об'єднує обласний бюджет, бюджети районів і міст обласного підпорядкування.

Бюджет району містить районний бюджет, бюджети міст районного підпорядкування, селищні та сільські бюджети.

Бюджет міста, яке має районний поділ, об'єднує міський бюджет та бюджети районів, що входять до його складу.

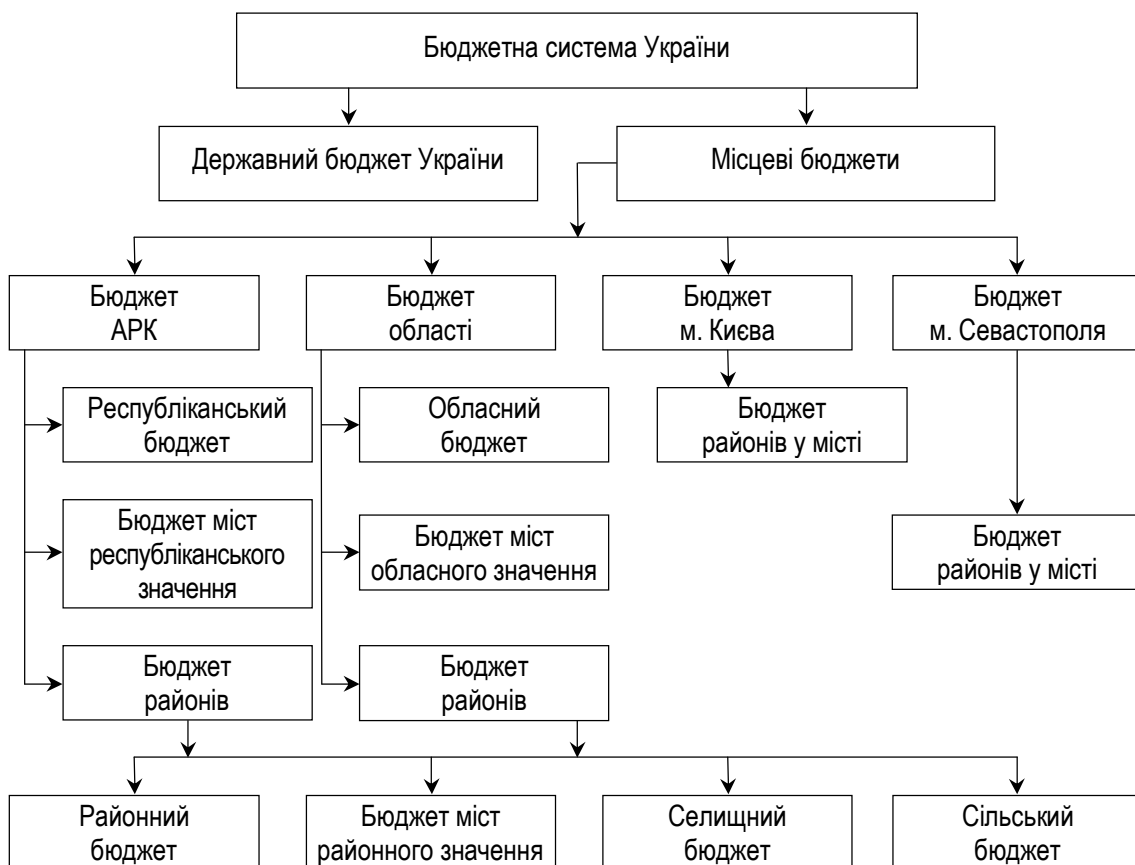


Рис. 3.1. Структура бюджетної системи України

У ст. 9 “Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування” Європейської хартії про місцеве самоврядування зазначено:

- 1) органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень;
- 2) обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає функціям, передбаченим Конституцією або законом;
- 3) принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону;
- 4) фінансові системи, які складають підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, мають достатньо диверсифікований і підвищувальний характер і повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань;
- 5) захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не завдають шкоди повноваженням, які органи місцевого самоврядування можуть здійснювати в межах їхньої власної компетенції;
- 6) органи місцевого самоврядування відповідним чином інформуються про порядок виділення їм перерозподілених ресурсів;
- 7) при можливості дотації органам місцевого самоврядування призначаються не для фінансування конкретних проектів. Надання дотацій не скасовує основоположну свободу органів місцевого самоврядування проводити свою політику в межах власної компетенції;
- 8) з метою здійснення позик інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу в межах закону.

При дослідженні проблеми місцевих бюджетів їх необхідно розглядати у двох аспектах: по-перше, як організаційну форму мобілізації частини фінансових ресурсів у розпорядження місцевих органів самоврядування; по-друге, як систему фінансових відносин, що складаються між місцевими та державним бюджетами, а також усередині сукупності місцевих бюджетів.

Як організаційна форма мобілізації доходів і здійснення витрат місцевими органами самоврядування місцеві бюджети – це балансові розрахунки, які відповідають вимогам складання балансів, тобто вони мають доходну й витратну частини, в їх основу покладені принципи

збалансування тощо. Тому можна стверджувати, що місцеві бюджети – це балансові розрахунки доходів і витрат, які мобілізуються й витрачаються на відповідній території.

Водночас місцеві бюджети слід розглядати як важливу фінансову категорію, основу якої становить система фінансових відносин, а саме: відносини між місцевими бюджетами і господарськими структурами, що функціонують на даній території; відносини між бюджетами і населенням даної території, що складаються при мобілізації й витрачанні коштів місцевих бюджетів; відносини між місцевими бюджетами різних рівнів щодо перерозподілу фінансових ресурсів; відносини між місцевими бюджетами і Державним бюджетом.

Місцеві бюджети є фінансовою базою органів місцевого самоврядування та вирішальним фактором регіонального розвитку. Наявність місцевих бюджетів закріплює економічну самостійність місцевих органів самоврядування, що передбачено Конституцією та Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.97 № 280/97, активізує господарську діяльність, дозволяє розвивати інфраструктуру на підвідомчій території, розширювати економічний потенціал регіону, виявляти і використовувати резерви фінансових ресурсів. В підсумку це розширює можливості місцевих органів влади у більш повному задоволенні потреб населення.

Місцеві бюджети є основним каналом доведення до населення кінцевих результатів суспільного виробництва, що спрямовуються на суспільне споживання. Через місцеві бюджети суспільні фонди споживання розподіляються в територіальному і соціальному розрізах. Разом з іншими ланками бюджетної системи місцеві бюджети є одним з основних інструментів реалізації на практиці програми економічного і соціального розвитку як регіонів, так і країни в цілому.

Економічна сутність місцевих бюджетів проявляється в їх призначенні, а саме:

- формування грошових фондів для фінансового забезпечення діяльності місцевих органів влади;
- розподіл і використання цих фондів між галузями народного господарства;
- контроль за фінансово-господарською діяльністю підприємств та організацій, підвідомчих цим органам влади.

Як економічна категорія місцеві бюджети відображають обумовлену адміністративним поділом і бюджетним устроєм держави сферу економічних відносин суспільства, пов’язаних із формуванням, розподілом і використанням централізованих грошових коштів, що знаходяться у розпорядженні місцевих органів влади, і призначених для соціально-економічного розвитку конкретних регіонів країни.

Місцеві бюджети займають одне з центральних місць в економічному механізмі кожної держави. Їх роль і значення безпосередньо зумовлені типом економічної системи, обраними цілями та пріоритетами суспільного розвитку.

Отже, основними домінантами складної і багатопланової ролі місцевих бюджетів є те, що вони є:

- вагомим чинником економічного розвитку і фінансової стабільності, інструментом макроекономічного регулювання;
- важелем здійснення перерозподільних процесів;
- фінансовою базою місцевого самоврядування;
- інструментом реалізації державної регіональної політики;
- планами формування і використання фінансових ресурсів територіальних утворень;
- основним важелем проведення фінансового вирівнювання;
- головним джерелом фінансових ресурсів для утримання і розвитку місцевого господарства, вирішення місцевих проблем;
- з їх допомогою реалізуються перспективні цілі національного розвитку і загальнодержавних програм, здійснюється фінансування державних видатків;
- місцевим бюджетам належить важлива роль у забезпеченні конституційних гарантій, вирішенні соціальних проблем, підвищенні добробуту населення.

3.2. ДОХОДИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Фінансовою основою місцевого самоврядування є доходи місцевих бюджетів. Доходи місцевих бюджетів складаються з власних, закріплених та регулюючих доходів і обчислюються за формулою:

$$D_i = D_{i\ zak} + D_{i\ vl} + D_{i\ reg},$$

- де $D_{i\ zak}$ – обсяг закріплених доходів місцевих бюджетів;
 $D_{i\ vl}$ – обсяг власних доходів місцевих бюджетів;
 $D_{i\ reg}$ – обсяг регулюючих доходів місцевих бюджетів.

До складу *власних доходів* місцевих бюджетів включаються такі надходження:

- місцеві податки і збори;
- відсотки за користування тимчасово вільними коштами відповідних бюджетів;
- податок на промисел;

- дивіденди від участі відповідної ради у статутних фондах суб'єктів підприємницької діяльності;
- кошти від приватизації майна, яке належить Автономній Республіці Крим, та майна, що знаходиться у комунальній власності;
- плата за оренду цілісних майнових комплексів, що знаходяться у власності відповідної ради;
- надходження від місцевих грошово-речових лотерей;
- платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення;
- плата за гарантії, надані органом місцевого самоврядування;
- інші доходи, що зараховуються до місцевих бюджетів у розмірах, установлених законодавством.

Закріплені доходи – це загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі), які законодавчо на постійній основі зараховуються до доходів місцевих бюджетів.

Доходи, закріплені за зведеним бюджетом Автономної Республіки Крим, бюджетами областей та міст Києва і Севастополя, складаються з таких загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів):

- податок на доходи фізичних осіб;
- плата за землю;
- державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам;
- плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, виконавчими органами місцевих рад та місцевими органами виконавчої влади;
- плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності;
- плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності, за винятком плати за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів (автозаправними станціями, заправними пунктами));
- надходження від штрафів, що зараховуються до відповідних бюджетів за місцем вчинення правопорушення, крім штрафів, що стягуються за рішенням уповноважених посадових осіб органів Антимонопольного комітету України та Державною автомобільною інспекцією України;
- фінансові санкції, штрафи та пені за порушення податкового законодавства за податками, зборами (обов'язковими платежами), що зараховуються до відповідних бюджетів;
- єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва в частині, що належить відповідним бюджетам.

Розподіл відрахувань від податку на доходи фізичних осіб між місцевими бюджетами наведений на рис. 3.2.

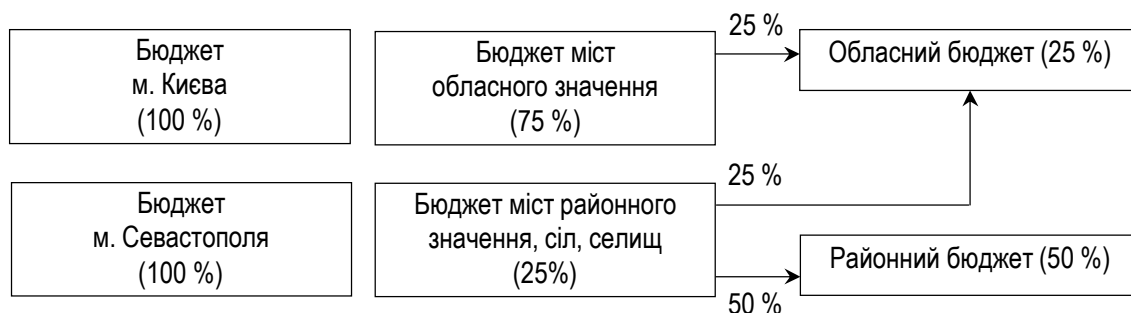


Рис. 3.2. Нормативи відрахувань від податку на доходи фізичних осіб до місцевих бюджетів

До бюджетів міст загальнодержавного значення Києва та Севастополя податок на доходи фізичних осіб зараховується в повному обсязі, до бюджетів міст обласного значення – 75 %. 25 % надходжень від цього податку зараховується до доходів обласного бюджету. До доходів бюджетів міст районного значення, сіл, селищ надходить 25 % цього податку, зібраного на їх території, решта зараховується до обласного (25 %) та районного (50 %) бюджетів.

Аналогічно, але в дещо іншій пропорції, здійснюється розподіл плати за землю між місцевими бюджетами, встановленої Бюджетним кодексом України (рис. 3.3).

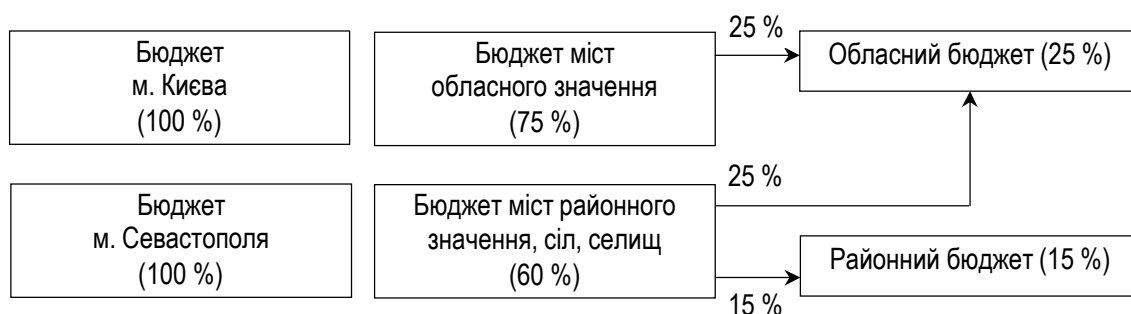


Рис. 3.3. Норматив розподілу плати за землю між місцевими бюджетами

Регулюючі доходи – частина загальнодержавних доходів, які Законом “Про державний бюджет” строком на один рік передаються до доходів місцевих бюджетів з метою їх збалансування.

До регулюючих доходів загального фонду місцевих бюджетів у 2007 році належали:

- єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва, крім частини єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва, що зараховується до Пенсійного фонду України, та відрахувань на обов'язкове соціальне страхування;
- акцизний збір з вироблених в Україні товарів, крім акцизного збору з вироблених в Україні нафтопродуктів і транспортних засобів, що сплачується платниками, які зареєстровані в Автономній Республіці Крим, – до доходів бюджету Автономної Республіки Крим;
- плата за ліцензії на право роздрібною торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами – до доходів бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів та міських бюджетів міст Києва і Севастополя;
- дотації та субвенції з Державного бюджету України;
- плата за надані в оренду водні об'єкти місцевого значення;
- відсотки державного мита, що справляється за видачу паспорта громадянина України для виїзду за кордон або продовження строку дії цього паспорта на території України.

Складовою частиною спеціального фонду місцевих бюджетів є *бюджет розвитку*. Надходження до бюджету розвитку місцевих бюджетів включають:

- кошти від відчуження майна, яке знаходиться у комунальній власності, в тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення;
- надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади;
- кошти від повернення позик, які надавалися з відповідного бюджету до набрання чинності Бюджетним кодексом, та відсотки, сплачені за користування ними;
- кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням відповідної ради;
- запозичення, здійснені у порядку, визначеному цим Кодексом та іншими законами України, крім випадку, передбаченого ст. 73 цього Кодексу;
- субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів.

Найбільше значення при формуванні доходів місцевих бюджетів мають податкові надходження (табл. 3.1) і перш за все податок з доходів фізичних осіб, податок на прибуток підприємств комунальної

форми власності, платежі за використання природних ресурсів (плата за землю, лісовий дохід, плата за воду).

Для структури дохідної частини місцевих бюджетів більшості адміністративно-територіальних одиниць характерна висока частка бюджетних трансфертів, які надаються з Державного бюджету України.

Таблиця 3.1

Структура дохідних джерел місцевих бюджетів України, %

| Групи доходів | Роки | | | | |
|---------------------------------|------|------|------|------|------|
| | 1998 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
| Податкові надходження | 60,0 | 53,4 | 59,3 | 58,9 | 54,2 |
| Неподаткові надходження | 2,7 | 3,4 | 8,3 | 6,4 | 7,1 |
| Доходи від операцій з капіталом | 0,04 | 0,1 | 0,5 | 2,2 | 3,0 |
| Цільові фонди | 6,0 | 0,1 | 2,7 | 0,9 | 1,5 |
| Офіційні трансферти | 31,3 | 43,0 | 29,2 | 31,6 | 34,2 |
| Усього | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Незважаючи на досить значний перелік місцевих податків і зборів, вони поки що не відіграють значної фіскальної ролі у формуванні місцевих бюджетів. Як правило, їх частка складає лише 3-4 % сукупних доходів місцевих бюджетів України.

Якщо розглянути структуру надходжень місцевих податків і зборів, то можна відзначити, що три четверті усіх надходжень забезпечують лише комунальний податок та ринковий збір. Кошти від стягнення інших місцевих податків і зборів практично не відіграють будь-якої ролі у формуванні доходів місцевих бюджетів.

Склад місцевих податків і зборів та основні елементи механізму їх стягнення подані в табл. 3.2.

Таблиця 3.2

Механізм місцевого оподаткування в Україні

| Види | Платники | Об'єкт оподаткування | Граничні ставки |
|-----------------|-----------------------------|---|---|
| Місцеві податки | | | |
| З реклами | Юридичні особи та громадяни | Вартість послуг за встановлення та розміщення реклами | <ul style="list-style-type: none"> • 0,1 % вартості послуг за розміщення одноразової реклами; • 0,5 % - реклами на тривалий час |

Продовж. табл. 3.2

| Види | Платники | Об'єкт оподаткування | Граничні ставки |
|--|--|--|--|
| Комунальний | Юридичні особи, крім бюджетних, планово-дотаційних, сільсько-господарських підприємств | Середньоспискова чисельність працівників | <ul style="list-style-type: none"> • 10 % НМДГ на місяць за кожного середньоспискового працівника |
| Місцеві збори | | | |
| За паркування автотранспорту | Юридичні та фізичні особи | Одна година паркування | <ul style="list-style-type: none"> • 3 % НМДГ – у спеціально обладнаних місцях; • 1 % НМДГ – у відведених місцях |
| Ринковий | Юридичні та фізичні особи | <ul style="list-style-type: none"> • за кожний день торгівлі; • за кожне місце | <ul style="list-style-type: none"> • 0,05-0,15 НМДГ для фізичних осіб; • 0,2-2 НМДГ для юридичних осіб |
| За видачу ордера на квартиру | Фізичні особи | – | 30 % НМДГ |
| Курортний | Фізичні особи | – | 10 % НМДГ |
| За участь у бігах на іподромі | Юридичні та фізичні особи | Кожний кінь, виставлений на змагання | 3 НМДГ |
| За виграш на бігах на іподромі | Особи, які виграли | Сума виграшу | 6 % суми виграшу |
| З осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі | З учасників | Плата за участь у грі | 5 % від суми плати |
| За право використання місцевої символіки | Юридичні та фізичні особи | – | <ul style="list-style-type: none"> • з юридичних осіб – 0,1 % вартості продукції, робіт, послуг; • для громадян-підприємців – 5 НМДГ |
| За право проведення кіно-і телезімонок | Комерційні кіно-і телеорганізації | Сума витрат на проведення додаткових заходів | Не більше фактичних витрат |
| За право проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей | Юридичні та фізичні особи | Вартість заявлених товарів або сума, на яку випускається лотерея | <ul style="list-style-type: none"> • 0,1 % вартості; • за лотереї – не більше 3 НМДГ з учасника |

Продовж. табл. 3.2

| Види | Платники | Об'єкт оподаткування | Граничні ставки |
|---|-----------------------------|--|---|
| За видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг | Юридичні особи та громадяни | Плата за оформлення та видачу дозволів | <ul style="list-style-type: none"> • 20 НМДГ для суб'єктів, які постійно торгують у спеціальних місцях; • 1 НМДГ на день – за одноразову торгівлю |
| З власників собак | Громадяни | За кожного собаку | 10 % НМДГ за рік |

Місцеві податки і збори – це головний атрибут місцевого самоврядування. В міжнародній термінології їх називають “локальними податками”.

Місцеві податки і збори є основною статтею доходів місцевих бюджетів у багатьох зарубіжних країнах. Наприклад, за рахунок місцевих податків у США забезпечується 65 % місцевих бюджетів, у Великобританії – 36 %, у Франції – 45 %, у Японії – 33 %.

Розвиток податкової системи у країнах Заходу зумовив створення розгалуженої системи місцевих податків і зборів, причому із значною кількістю місцевих податків і зборів, зокрема:

- Бельгія – 100;
- Італія – 70;
- Франція – понад 50.

Однак є країни, де існує лише кілька місцевих податків, а у Великобританії, наприклад, лише один. До 1990 р. це був податок з нерухомого майна, зараз – це подушний податок, який також вважається майновим.

Такі країни є винятком, оскільки кількість місцевих податків і зборів забезпечує універсальні можливості їх використання в різних за потенціалом і умовами адміністративно-територіальних утвореннях, що є гарантією стабільності надходжень в місцеві бюджети.

У всіх розвинених країнах створено надійну правову основу застосування місцевих податків і зборів. Згідно з положеннями про сплату податків, податкових кодексів місцеві органи влади на Заході мають різну компетенцію щодо встановлення місцевих податків та зборів, тобто відносин права податкової ініціативи.

В унітарних державах місцеві органи влади, як правило, не мають права податкової ініціативи. Усі види місцевих податків запроваджуються законами, які приймає парламент країни. Місцеві органи влади мають повноваження щодо встановлення ставок податків у межах

законодавчо визначених граничних рівнів. В компетенції місцевих органів влади є право приймати рішення про запровадження місцевих податків, які визначені законодавством.

В окремих країнах (Норвегія, Бельгія) місцеві органи влади самостійно встановлюють місцеві податки і збори, а центральна влада обмежує їх максимальні ставки.

У федеративних державах види місцевих податків встановлюються органами влади штатів, наприклад, у США, кантонів – у Швейцарії. Ставки місцевих податків у цих країнах визначають муніципалітети. Водночас у більшості федеративних країн законодавство певною мірою регламентує застосування місцевих податків і зборів.

У країнах з розвинутою економікою основну роль відіграють майнові місцеві податки, насамперед на нерухоме майно фізичних, юридичних осіб і на землю.

В Україні місцеві податки і збори в складі місцевих бюджетів складають незначну частку – від 3 до 5 %. Перелік цих податків визначається на державному рівні. Органи місцевого самоврядування не мають права запроваджувати на своїй території власні податки і збори.

Багаторічна практика місцевого оподаткування в нашій країні підштовхнула багатьох економістів до висновку, що місцеве оподаткування виконує у нас нібито допоміжну роль щодо державного оподаткування, торкаючись таких об'єктів, в яких держава або незацікавлена, або вони за своєю природою не можуть бути охоплені державними податками.

У процесі реформування системи оподаткування в Україні необхідно докорінно змінити ставлення до місцевих податків і зборів, суттєво підвищити їх значення для формування дохідної частини місцевих бюджетів. Потребує перегляду також перелік цих податків, причому він може бути значно більший, ніж у багатьох розвинутих ринкових країнах. Органи місцевого самоврядування повинні мати право запроваджувати на своїй території власні податки і збори, а центральний уряд – лише контролювати загальний рівень оподаткування.

Сьогодні в Україні до місцевих податків і зборів належать такі:

- збір за паркування автомобілів;
- ринковий збір;
- збір за видачу ордера на квартиру;
- збір з власників собак;
- курортний збір;
- збір за участь у бігах на іподромі;
- збір за виграш на бігах;
- збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі;
- податок з реклами;

- збір за право використання місцевої символіки;
- збір за право проведення кіно- і телезйомок;
- збір за проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей;
- збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі.

Збір за паркування автотранспорту стягується з юридичних осіб та громадян, які паркують автомобілі в спеціально обладнаних або відведених для цього місцях.

Ставка збору за паркування автотранспорту встановлюється з розрахунку за одну годину паркування її граничний розмір не повинен перевищувати 3 % неоподаткованого мінімуму доходів громадян в спеціально обладнаних місцях і 1 % – у відведених місцях.

Збір за паркування автотранспорту сплачується водіями на місці паркування.

Збір, внесений за рахунок коштів юридичних осіб, відноситься на собівартість продукції (робіт, послуг).

Відповідають за повне стягнення збору за паркування автотранспорту і своєчасне перерахування його в бюджет власники автостоянок і відведених місць. За несвоєчасне перерахування в місцевий бюджет збору за паркування автотранспорту сплачується пеня в розмірі 0,3 % від суми за кожний день прострочення. Сплата здійснюється протягом десяти календарних днів, починаючи з останнього дня строку, визначеного для подання додаткового розрахунку.

Ринковий збір – це плата за торгові місця на ринках і в павільйонах, на критих та відкритих столах, майданчиках для торгівлі з автомашин, візків, мотоциклів, ручних візків, що стягується з юридичних осіб і громадян, які реалізують сільськогосподарську і промислову продукцію та інші товари. Податок стягується за кожний день торгівлі. Його граничний розмір не повинен перевищувати 20 % мінімальної заробітної плати для громадян і трьох мінімальних заробітних плат для юридичних осіб залежно від ринку, його територіального розміщення та виду продукції (товару).

Ринковий збір здійснюється працівниками ринку до початку реалізації продукції.

Ринковий збір, внесений за рахунок коштів юридичних осіб, відноситься на собівартість продукції (робіт, послуг), для громадян – на власні кошти.

Збір за видачу ордера на квартиру сплачується за послуги, пов'язані з видачею документа, що дає право на заселення квартири.

Граничний розмір збору за видачу ордера на квартиру не повинен перевищувати 30 % від неоподаткованого мінімуму доходів громадян

на час оформлення ордера на квартиру. Збір за видачу ордера на квартиру сплачується через установи банків до його одержання і перераховується до бюджету місцевого самоврядування. Документом про сплату збору є квитанція, видана установою банку.

Облік надходжень збору за видачу ордера на квартиру здійснюється органами з обліку та розподілу житла.

Збір з власників собак сплачується громадянами – власниками собак (крім службових), які проживають у будинках державного і громадського житлового фонду та приватизованих квартирах. Він стягується за кожний рік, його граничний розмір за кожну собаку не повинен перевищувати 10 % неоподаткованого мінімуму доходів громадян на час нарахування збору.

Збір з власників собак стягується органами житлово-комунального господарства.

Курортний збір – це збір з громадян, які тимчасово перебувають у курортній місцевості. Платниками курортного збору є громадяни, які прибувають у курортну місцевість. Граничний розмір курортного збору не може перевищувати 10 % неоподаткованого мінімуму доходів громадян.

Від сплати курортного збору звільняються:

- діти віком до 16 років;
- інваліди та особи, що їх супроводжують;
- учасники Великої Вітчизняної війни;
- воїни-інтернаціоналісти;
- учасники ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС;
- особи, які прибули за путівками та курсівками в санаторії, будинки відпочинку, пансіонати, включаючи містечка та бази відпочинку;
- особи, які прибули в курортну місцевість у службове відрядження, на навчання, постійне місце проживання, до батьків та близьких родичів;
- особи, які прибули за плановими туристичними маршрутами туристично-екскурсійних установ та організацій, а також які здійснюють подорож за маршрутними книжками;
- чоловіки віком 60 років і старші, жінки віком 55 років і старші.

Встановлений на період функціонування спеціальної економічної зони туристсько-рекреаційного типу “Курортполіс “Трускавець” курортний збір стягується з урахуванням особливостей, встановлених Законом України “Про спеціальну економічну зону туристсько-рекреаційного типу “Курортполіс “Трускавець”.

Курортний збір стягується з платників за місцем їх тимчасового проживання. При зміні платником місця проживання в межах курортної місцевості курортний збір не сплачується.

З осіб, які прибули в курортну місцевість, збір стягується не пізніше ніж у триденний термін з дня прибуття.

Курортний збір стягується:

- адміністрацією готелю та іншими установами готельного типу під час реєстрації прибулих;
- квартирно-посередницькими організаціями при направленні осіб (крім прибулих за путівками туристично-екскурсійних установ та організацій) на поселення в будинки (квартири), що належать громадянам на праві власності.

З осіб, які зупиняються в будинках (квартирах) громадян без направлення квартирно-посередницьких організацій, а також з осіб (крім тих, що здійснюють подорож за маршрутними книжками), які проживають у наметах, автомашинах тощо, курортний збір стягується у порядку, визначеному радами народних депутатів, які встановлюють цей збір. Сплата курортного збору проводиться по квитанціях, виготовлених у встановленому порядку, за наявності печатки виконкому місцевої ради.

У картках прописки, що ведуться в порядку, визначеному діючим на території України законодавством, повинен бути зроблений відповідний запис про сплату курортного збору (номер квитанції і дата сплати).

Збір за участь у бігах на іподромі стягується з юридичних осіб та громадян, які виставляють своїх коней на змагання комерційного характеру.

Граничний розмір збору за участь у бігах на іподромі за кожного коня не перевищує трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і стягується адміністрацією іподрому до початку змагань. Збір сплачується юридичними особами за рахунок собівартості, а громадянами – за рахунок власних коштів.

Збір за виграш на бігах стягується адміністрацією іподрому з осіб, які виграли в грі на тоталізаторі на іподромі, під час видачі їм виграшу. Його граничний розмір не повинен перевищувати 6 % від суми виграшу. Бухгалтерські служби іподромів зобов'язані вести окремий облік коштів від збору.

Збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі стягується у вигляді відсоткової надбавки до плати, визначеної за участь у грі. Його граничний розмір не повинен перевищувати 5 % від суми цієї плати. Сума збору стягується адміністрацією іподрому з учасника гри під час придбання ним квитка на участь у грі.

Податок з реклами – це податок на послуги з встановлення і розміщення реклами.

Рекламою слід вважати всі види оголошень і повідомлень, що передають інформацію з комерційною метою, тобто з метою одержання доходу за допомогою засобів масової інформації.

До засобів масової інформації належать преса, супутникове і кабельне телебачення, а також афіші, плакати, листівки, рекламні щити, інші технічні засоби, розташовані на вулицях, магістралях, площах, будинках, у транспорті та в інших місцях.

Рекламодавець – це юридична або фізична особа, від імені якої здійснюється реклама.

Об'єктом податку є вартість за встановлення та розміщення реклами, а у випадку, коли рекламні роботи виконуються власними силами рекламодавця, – вартість фактично витрачених затрат.

Платниками податку з реклами є юридичні особи та громадяни, яким надаються послуги з встановлення і розміщення реклами.

Розмір податку з реклами становить:

- 0,1 % вартості послуг за розміщення одноразової реклами;
- 0,5 % вартості послуг за розміщення реклами на тривалий час.

Податок з реклами сплачується під час оплати послуг за встановлення та розміщення реклами.

Стягнення податку з реклами здійснюють підприємства, організації, установи, що видають дозвіл на розміщення реклами або надають послуги з реклами.

Бухгалтерські служби підприємств, що стягують податок з реклами, зобов'язані здійснювати окремий облік податку. Відповідальність за своєчасність і повноту стягнення податку покладається на керівників і головних бухгалтерів цих підприємств.

Збір за право використання місцевої символіки стягується з юридичних осіб і громадян, які використовують цю символіку з комерційною метою.

Дозвіл на використання місцевої символіки (герба міста або іншого населеного пункту, назви чи зображення архітектурних, історичних пам'яток) видається відповідними органами місцевого самоврядування.

Збір, внесений за рахунок коштів юридичних осіб, відноситься на собівартість продукції (робіт, послуг), а за рахунок громадян, які займаються підприємницькою діяльністю, – на витрати, пов'язані з підприємницькою діяльністю.

Граничний розмір збору за право використовувати місцеву символіку не повинен перевищувати з юридичних осіб – 0,1 % від вартості виробленої продукції, виконаних робіт, наданих послуг з використанням місцевої символіки, з громадян, які займаються підприємницькою діяльністю, – п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

За використання місцевої символіки без дозволу з юридичних осіб стягується вся сума прибутку, отримана від її реалізації, а з фізичних осіб – штраф у розмірі 10 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Уповноважені організації, які видають дозвіл на використання місцевої символіки, щоквартально до 15-го числа місяця, наступного за звітним кварталом, подають в податкову адміністрацію перелік організацій і громадян, яким виданий дозвіл із зазначенням їх місця розташування символіки.

Збір за право на проведення кіно- і телезйомок – це збір, що стягується за право проведення кіно- і телезйомок. Його вносять комерційні кіно- і телеорганізації, включаючи організації з іноземними інвестиціями та зарубіжні організації, які проводять зйомки, що потребують від місцевих органів державної виконавчої влади додаткових заходів (виділення наряди міліції, оточення території зйомок тощо).

Об'єктом оподаткування збором за право проведення кіно- і телезйомок є фактичні витрати на проведення необхідних для здійснення зйомок додаткових заходів.

Збір, внесений за рахунок коштів юридичних осіб, сплачується за рахунок собівартості продукції (робіт, послуг).

Граничний розмір збору за право проведення кіно- і телезйомок не повинен перевищувати фактичні витрати на проведення зазначених заходів. Обчислення суми збору і контроль за його сплатою в бюджет здійснюється органами, які видають дозвіл на проведення зйомок.

За несвоєчасне перерахування податку сплачується пеня в розмірі 0,3 % за кожний день прострочення.

Збір за право на проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей стягується з юридичних осіб і громадян, які мають на це відповідний дозвіл.

Об'єктом збору за право проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей є вартість заявлених до місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу товарів, виходячи з їх початкової ціни або суми, на яку випускається лотерея. Граничний розмір такого збору не повинен перевищувати 0,1 % від вартості заявлених на місцеві аукціони, конкурсний розпродаж товарів або від суми, на яку випускається лотерея.

Збір за право проведення місцевих аукціонів і конкурсного розпродажу товарів стягується за три дні до їх проведення, а за право проведення лотерей – під час одержання дозволу на їх проведення.

Граничний розмір збору за право проведення лотерей з кожного учасника не повинен перевищувати трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Збір за право проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей юридичними особами включається в собівартість, а громадяни сплачують цей збір за рахунок власних коштів.

Відповідальність за правильність, повноту стягнення, своєчасність перерахування такого збору у відповідні місцеві бюджети покладається на юридичних і фізичних осіб, які фактично проводять аукціони, конкурсні розпродажі і лотереї, та органи, що видають дозвіл на їх проведення. За несвоєчасне перерахування цього збору у місцевий бюджет сплачується пеня в розмірі 0,3 % від суми за кожний день прострочення.

Збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі – це плата за оформлення та видачу дозволів на торгівлю в спеціально відведених для цього місцях.

Цей збір стягується з юридичних осіб і громадян, які реалізують сільськогосподарську, промислову продукцію та інші товари залежно від площі торговельного місця, його територіального розміщення та виду продукції.

Граничний розмір збору за видачу дозволу на торгівлю не повинен перевищувати 20 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян для суб'єктів, що постійно здійснюють торгівлю в спеціально відведених для цього місцях, і одного неоподаткованого мінімуму доходів громадян за день – за одноразову торгівлю. Величина збору залежить від площі торговельного місця, його територіального розташування і виду продукції.

Дозвіл видається уповноваженою організацією або службовою особою, які визначені рішенням органу місцевого самоврядування, після пред'явлення документа про сплату визначеної суми збору в місцевий бюджет.

Збір за дозвіл на розміщення об'єктів торгівлі сплачується юридичними особами за рахунок собівартості, а громадянами – за рахунок власних коштів через банківські установи.

Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері визначення місцевих податків і зборів. Органи місцевого самоврядування самостійно встановлюють і визначають порядок сплати місцевих податків і зборів відповідно до переліку і в межах установлених граничних розмірів ставок.

Органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції мають право запроваджувати пільгові податкові ставки, повністю відмінити окремі місцеві податки і збори або звільняти від їх сплати певні категорії платників та надавати відстрочення по сплаті місцевих податків і зборів.

3.3. ВИДАТКИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Видатки місцевих бюджетів включають бюджетні призначення, встановлені рішенням про місцевий бюджет, на конкретні цілі, що пов'язані з реалізацією програм, перелік яких визначено ст. 88-91 Бюджетного кодексу:

До видатків, які здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на:

- 1) органи місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районного значення;
- 2) освіти:
 - а) дошкільну освіту;
 - б) загальну середню освіту (школи-дитячі садки);
- 3) первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (дільничні лікарні, медичні амбулаторії, фельдшерсько-акушерські та фельдшерські пункти);
- 4) сільські, селищні та міські палаци культури, клуби та бібліотеки.

До видатків, які здійснюються з *районних бюджетів та бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення* та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на:

- 1) державне управління:
 - а) органи місцевого самоврядування міст республіканського значення Автономної Республіки Крим і міст обласного значення;
 - б) органи місцевого самоврядування районного значення;
- 2) освіти:
 - а) дошкільну освіту (у містах республіканського значення Автономної Республіки Крим та містах обласного значення);
 - б) загальну середню освіту: загальноосвітні навчальні заклади, у тому числі школи-дитячі садки (для міст республіканського значення Автономної Республіки Крим та міст обласного значення), спеціалізовані школи, ліцеї, гімназії, колегіуми, вечірні (змінні) школи;
 - в) заклади освіти для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації: загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт і дітей, які позбавлені піклування батьків, дитячі будинки (у разі, якщо не менше 70 відсотків кількості учнів загальноосвітніх шкіл-інтернатів, загальноосвітніх шкіл-інтернатів для дітей-сиріт і дітей, які позбавлені піклування батьків, дитячих будинків формується на території відповідного міста чи району), дитячі будинки сімейного типу та прийомні сім'ї, допомога на дітей, які перебувають під опікою і піклуванням;
 - г) інші державні освітні програми;

- 3) охорону здоров'я:
 - а) первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (лікарні широкого профілю, пологові будинки, станції швидкої та невідкладної медичної допомоги, поліклініки і амбулаторії, загальні стоматологічні поліклініки);
 - б) програми медико-санітарної освіти (міські та районні центри здоров'я і заходи з санітарної освіти);
- 4) соціальний захист та соціальне забезпечення:
 - а) державні програми соціального забезпечення: притулки для неповнолітніх (у разі, якщо не менше 70 відсотків кількості дітей, які перебувають в цих закладах, формується на території відповідного міста чи району), територіальні центри і відділення соціальної допомоги на дому;
 - б) державні програми соціального захисту: пільги ветеранам війни і праці, допомога сім'ям з дітьми, додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг, компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян;
 - в) державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян;
 - г) районні та міські програми і заходи щодо реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;
- 5) державні культурно-освітні та театральні-видовищні програми (театри, бібліотеки, музеї, виставки, палаци і будинки культури, школи естетичного виховання дітей);
- 6) державні програми розвитку фізичної культури і спорту: утримання та навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл всіх типів (крім шкіл республіканського значення Автономної Республіки Крим і обласного значення); заходи з фізичної культури і спорту та фінансова підтримка організацій фізкультурно-спортивної спрямованості і спортивних споруд місцевого значення.

До видатків, які здійснюються з бюджету *Автономної Республіки Крим і обласних* бюджетів та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на:

- 1) державне управління:
 - а) представницьку і виконавчу владу Автономної Республіки Крим;
 - б) обласні ради;
- 2) освіти:
 - а) загальну середню освіту для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації: спеціальні загальноосвітні навчальні заклади для дітей, які потребують корекції фізичного та (або)

- розумового розвитку, санаторні школи-інтернати; загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дитячі будинки (крім загальноосвітніх шкіл-інтернатів, загальноосвітніх шкіл-інтернатів для дітей-сиріт і дітей, які позбавлені батьківського піклування, дитячих будинків, визначених у підпункті “в” пункту 2 ст. 89 цього Кодексу, та дитячих будинків сімейного типу і прийомних сімей);
- б) заклади професійно-технічної освіти, що перебувають у власності Автономної Республіки Крим і виконують державне замовлення;
 - в) вищу освіту (вищі заклади освіти I, II, III та IV рівнів акредитації, що перебувають у власності Автономної Республіки Крим та спільній власності територіальних громад);
 - г) післядипломну освіту (інститути післядипломної освіти вчителів та центри і заходи з підвищення кваліфікації державних службовців місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, постійно діючі курси (центри) підвищення кваліфікації працівників соціально-культурної сфери та агропромислового комплексу, що знаходяться у комунальній власності);
 - г) інші державні освітні програми;
- 3) охорону здоров'я:
- а) первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (лікарні республіканського значення Автономної Республіки Крим та обласного значення);
 - б) спеціалізовану амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (спеціалізовані лікарні, поліклініки, включаючи стоматологічні, центри, диспансери, госпіталі для інвалідів Великої Вітчизняної війни, будинки дитини, станції переливання крові);
 - в) санаторно-курортну допомогу (санаторії для хворих на туберкульоз, санаторії для дітей та підлітків, санаторії медичної реабілітації);
 - г) інші державні програми медичної та санітарної допомоги (медико-соціальні експертні комісії, бюро судмедекспертизи, центри медичної статистики, бази спецмедпостачання, центри здоров'я і заходи санітарної освіти, інші програми і заходи);
- 4) соціальний захист та соціальне забезпечення:
- а) державні програми соціального захисту та соціального забезпечення: допомога по догляду за інвалідами I чи II групи внаслідок психічного розладу; адресна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям; виплати компенсації реабілітованим; дитячі будинки-інтернати; навчання та трудове влаштування інвалідів;

- будинки-інтернати для престарілих та інвалідів; будинки-інтернати для дітей-інвалідів; центри по нарахуванню пенсій; притулки для неповнолітніх (крім притулків, визначених у підпункті “а” пункту 4 ст. 89 цього Кодексу);
- б) республіканські Автономної Республіки Крим та обласні програми і заходи з реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім’ї;
 - в) інші державні соціальні програми;
- 5) культуру і мистецтво:
- а) державні культурно-освітні програми (республіканські Автономної Республіки Крим та обласні бібліотеки, музеї та виставки);
 - б) державні театральні-видовищні програми (філармонії, музичні колективи і ансамблі, театри, палаци і будинки культури республіканського значення Автономної Республіки Крим і обласного значення, інші заклади та заходи у галузі мистецтва);
 - в) інші державні культурно-мистецькі програми;
- 6) фізичну культуру і спорт:
- а) державні програми з розвитку фізичної культури і спорту (навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл усіх типів республіканського значення Автономної Республіки Крим та обласного значення, заходи з фізичної культури і спорту республіканського значення Автономної Республіки Крим та обласного значення);
 - б) державні програми з інвалідного спорту і реабілітації (республіканський центр Автономної Республіки Крим та обласні центри з інвалідного спорту і дитячо-юнацькі спортивні школи інвалідів та спеціалізовані спортивні школи параолімпійського резерву); навчально-тренувальні збори і змагання з інвалідного спорту республіканського значення Автономної Республіки Крим та обласного значення.

До видатків місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на:

- 1) місцеву пожежну охорону;
- 2) позашкільну освіту;
- 3) соціальний захист та соціальне забезпечення:
 - а) програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім’ї;
 - б) місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення;
- 4) місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів;
- 5) культурно-мистецькі програми місцевого значення;

- 6) програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації місцевого значення;
- 7) місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту;
- 8) типове проектування, реставрацію та охорону пам'яток архітектури місцевого значення;
- 9) транспорт, дорожнє господарство:
 - а) регулювання цін на послуги метрополітену за рішеннями органів місцевого самоврядування;
 - б) експлуатацію дорожньої системи місцевого значення, в тому числі роботи, що проводяться спеціалізованими монтажно-експлуатаційними підрозділами;
 - в) будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг місцевого значення;
- 10) заходи з організації рятування на водах;
- 11) обслуговування боргу органів місцевого самоврядування;
- 12) програми природоохоронних заходів місцевого значення;
- 13) управління комунальним майном;
- 14) регулювання земельних відносин;
- 15) інші програми, затверджені відповідною радою згідно із законом.

До витрат бюджету розвитку місцевих бюджетів належать:

- 1) погашення основної суми боргу відповідно Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, крім боргу, що утворюється за умовами, визначеними ст. 73 Бюджетного кодексу;
- 2) капітальні вкладення;
- 3) внески органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності.

3.4. УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМ БЮДЖЕТОМ НА СТАДІЯХ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ

Згідно з Бюджетним кодексом України, який затверджений 21 червня 2001 року, визначено чотири стадії бюджетного процесу:

- складання проекту бюджету;
- розгляд і затвердження бюджету;
- виконання бюджету;
- звітність про виконання бюджету.

На всіх стадіях бюджетного процесу здійснюється контроль.

Складання проекту місцевого бюджету здійснюється за схемою, наведеною на рис. 3.4.

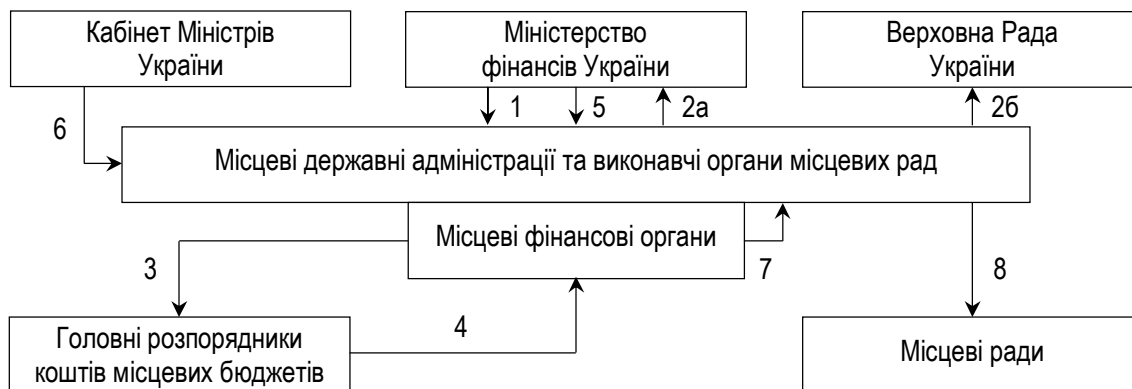


Рис. 3.4. Порядок складання проектів місцевих бюджетів

1 – доведення Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам відповідних рад особливостей складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний період; 2 – надання Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями та виконавчими органами відповідних рад необхідної інформації: Міністерству фінансів України – для проведення розрахунків обсягів міжбюджетних трансфертів та інших показників; Верховній Раді України – для перевірки достовірності цих розрахунків; 3 – розробка і доведення місцевими фінансовими органами до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів згідно з типовою формою бюджетних запитів, визначеною Міністерством фінансів України з урахуванням особливостей складання проектів місцевих бюджетів; 4 – організація розроблення головними розпорядниками бюджетних коштів бюджетних запитів для подання місцевим фінансовим органам в терміни та порядку, встановленими цими органами; 5 – після схвалення Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України доведення Міністерством фінансів України Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам відповідних рад розрахунків прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів, методики їх визначення та інших показників, необхідних для складання проектів місцевих бюджетів, а також пропозицій щодо форми проекту рішення про місцевий бюджет (типова форма рішення); 6 – у тижневий термін після ухвалення закону про Державний бюджет України в другому читанні доведення Кабінетом Міністрів України Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам відповідних рад положення та показників міжбюджетних відносин (обсяги міжбюджетних трансфертів для відповідних бюджетів і текстові статті, що визначають особливості міжбюджетних відносин на наступний бюджетний період), які були проголосовані Верховною Радою України при прийнятті проекту закону про Державний бюджет України в другому читанні; 7 – підготовка проектів рішень про відповідні місцеві бюджети. Перед розглядом проекту рішення про місцевий бюджет на сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної ради схвалення його Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією чи виконавчим органом відповідної ради; 8 – подання проекту рішення про місцевий бюджет на розгляд сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної ради.

Бюджет Автономної Республіки Крим, обласні і районні бюджети, міські бюджети (міст Києва та Севастополя, міст республіканського значення Автономної Республіки Крим та міст обласного значення) на наступний бюджетний період затверджуються рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної обласної, районної чи міської ради не пізніше ніж у двотижневий термін після офіційного опублікування закону про Державний бюджет України.

Міські (міст районного значення) бюджети, районні у містах (якщо такі створено), селищні та сільські бюджети на наступний бюджетний період затверджуються відповідно рішеннями міської, районної в місті, селищної або сільської ради не пізніше ніж у двотижневий термін після затвердження районного чи міського бюджету (міст Києва і Севастополя, міста республіканського значення Автономної Республіки Крим чи міста обласного значення).

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад або міські, селищні чи сільські голови (якщо відповідні виконавчі органи не створені) забезпечують виконання відповідних місцевих бюджетів. Місцеві фінансові органи здійснюють організацію та управління виконанням відповідного місцевого бюджету, координують діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету. Місцевий бюджет виконується за розкладом, який затверджується керівником місцевого фінансового органу.

Рішення про внесення змін до рішення про місцевий бюджет ухвалюється відповідною радою за поданням офіційного висновку місцевого фінансового органу про перевиконання чи невиконання дохідної частини загального фонду відповідного бюджету. Факт перевиконання дохідної частини загального фонду місцевого бюджету визнається на підставі офіційних висновків місцевого фінансового органу за підсумками трьох кварталів при перевищенні доходів загального фонду місцевого бюджету, врахованих у розписі місцевого бюджету на відповідний період, більш ніж на 15 відсотків. Факт недоотримання доходів загального фонду місцевого бюджету визнається на підставі офіційних висновків місцевого фінансового органу за підсумками квартального звіту при недоотриманні доходів загального фонду місцевого бюджету, врахованих у розписі місцевого бюджету на відповідний період, більше ніж на 15 відсотків.

Періодичність, структура та терміни подання звітності про виконання місцевих бюджетів визначаються Державним казначейством України відповідно до вимог, встановлених для подання звітності про виконання Державного бюджету України. Квартальний та річний звіти про виконання місцевого бюджету подаються до Верховної Ради

Автономної Республіки Крим, відповідної ради Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією, виконавчим органом відповідної ради чи міським, селищним, сільським головою, якщо відповідні виконавчі органи не створені, у двомісячний строк після завершення відповідного бюджетного періоду. Перевірка звіту щодо використання органами виконавчої влади коштів бюджету Автономної Республіки Крим здійснюється Рахунковою палатою Автономної Республіки Крим чи комісією з питань бюджету відповідної ради, після чого відповідні ради затверджують звіт про виконання бюджету або приймають інше рішення з цього приводу.

3.5. МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ

Сучасний етап розвитку України характеризується в основному завершенням створення на ринкових засадах ключових інститутів економічної системи держави. Першочерговим завданням сьогодні є пристосування цих інститутів до сучасних динамічних умов з метою їх ефективного функціонування. Для цього вдосконалення інструментарію державного регулювання суспільно-економічними процесами необхідно здійснювати з урахуванням загальноновизнаної світової практики у відповідній сфері.

Підвищуючи ефективність державного управління бюджетною сферою, необхідно створювати гармонійну систему міжбюджетних відносин, яка б визначала чіткий розподіл податкових надходжень, видаткових повноважень та відповідальність між органами управління всіх рівнів. Упорядкування відносин щодо закріплення за різними рівнями органів управління певних функцій та відповідних фіскальних інструментів у багатьох країнах здійснюється на засадах теорії фіскального федералізму, насамперед у Німеччині, Канаді, США, Швеції.

Теорія фіскального федералізму, розроблена в працях Р. Масгрейва та У. Бутса, раніше вважалася притаманною лише країнам із федеративною формою державного устрою. Однак в міру розвитку процесів децентралізації владних повноважень, передачі органам місцевого самоврядування нових управлінських функцій принципи фіскального федералізму почали застосовуватися і в унітарних країнах. Ця теорія стала ефективним засобом реагування на вимоги часу щодо поглиблення фіскальної децентралізації та збільшення фінансової автономності регіонів.

Українські вчені вважають, що теорія фіскального федералізму є науковою базою для вирішення проблем місцевих бюджетів. Водночас слід зауважити, що в Україні ще не вироблені критерії застосування федералізму, які б враховували як досвід інших країн, так і потреби

нашої держави, виходячи з її особливостей, насамперед унітарного устрою.

Фіскальний федералізм визначається як метод побудови міжбюджетних відносин, що ґрунтується на чіткому розмежуванні видаткових повноважень та дохідних джерел між рівнями управління. Тобто для використання принципів фіскального федералізму передбачається наявність принаймні ще одного рівня управління, крім загальнодержавного.

Теорія фіскального федералізму ґрунтується на таких головних принципах:

- відповідність платників податків і користувачів суспільних благ, що фінансуються за рахунок цих податків;
- централізований перерозподіл (функції з перерозподілу покладаються на центральний уряд, який повинен мати для цього необхідні важелі);
- фінансове вирівнювання, яке здійснюється центральним урядом при наявності відмінностей у фінансовому забезпеченні окремих адміністративних одиниць;
- постачання необхідних суспільних благ може стимулюватися центральним урядом шляхом надання цільових трансфертів.

Принципи фіскального федералізму реалізуються методами бюджетного регулювання. При цьому “втручання центру у фінансову сферу регіонів іноді не тільки не притаманне принципам федералізму, а навпаки сприяє його становленню й зміцненню”.

Модель бюджетного регулювання на основі фіскального федералізму повинна включати три головні складові бюджетного устрою:

- сукупність механізмів формування дохідного потенціалу бюджетів усіх рівнів;
- комплекс заходів з організації виконання бюджетів;
- систему міжбюджетних відносин, що включають як механізми розмежування видаткових і дохідних повноважень та відповідальності, так і пов’язану з ними систему методів надання фінансової допомоги.

У світі сформувалися дві моделі міжбюджетних відносин на основі використання теорії фіскального федералізму. Перша – дуалістична модель, або модель двох рівноправних партнерів – центру і регіональних органів управління (суб’єктів федерації), які діють незалежно у межах своїх повноважень. При цьому повноваження місцевого самоврядування значною мірою визначаються суб’єктом федерації. Друга – корпоративна модель, при якій місцеве самоврядування є третім рівноправним партнером, а функції різних бюджетних рівнів тісно переплітаються. Перша модель характерна, наприклад, для Канади та

Індії, а друга – для США, Бразилії та скандинавських країн. Специфіка моделі міжбюджетних відносин здебільшого визначає форми та інструменти вертикального й горизонтального фінансового вирівнювання.

Дуалістична модель характеризується такими особливостями: із трьох головних функцій державних органів влади і управління – макроекономічної стабілізації, перерозподілу національного доходу, виробництва державних товарів і послуг – перші дві частіше всього відносяться до сфери діяльності центрального уряду, а третя розподіляється між трьома рівнями влади. Остання вважається найважливішою в діяльності субнаціональних органів, що повністю відповідає оптимальній теоретичній моделі фіскального федералізму.

Наділення повноваженнями з оподаткування різних рівнів управління відбувається відповідно до зазначеного розподілу функцій. Податковими джерелами центрального уряду стають такі види податків, як прибутковий на доходи фізичних і юридичних осіб, а також акцизне та митне оподаткування, тоді як субнаціональні бюджети задовольняються другорядними джерелами – податками на товари і послуги, майно і земельні ділянки.

При цій моделі визнається високий ступінь фінансової незалежності і самостійності регіональних органів влади, що фактично може призвести до відмови центрального уряду від контролю за бюджетною діяльністю регіональних органів, байдужого ставлення до проблеми горизонтальних фіскальних дисбалансів і регіональних бюджетних дефіцитів, відсутності відповідальності за їхні борги. Фінансовим забезпеченням незалежності та самостійності регіонів є надання їм права спільного використання податкових баз. Іноді вони мають можливість запроваджувати будь-які податки, окрім тих, які можуть перешкоджати міжрегіональній і зовнішній торгівлі держави. Проблема усунення гострих горизонтальних диспропорцій вирішується в основному шляхом цільових грантів, які зазвичай надаються у формі прямих трансфертів окремим категоріям населення, які їх потребують.

Найбільшого поширення у світі набула корпоративна модель фіскального федералізму. Для цієї моделі характерним є:

- порівняно широка участь регіональних органів влади в перерозподілі національного доходу і макроекономічній стабілізації, що зумовлює більш тісне бюджетне співробітництво регіональних і центральних органів управління;
- підвищення ролі регіональних органів у системі розподілу податкових доходів, у тому числі й загальнодержавних;
- активна політика горизонтального фінансового вирівнювання, підвищена відповідальність центру за стан регіональних фінансів, рівень соціально-економічного розвитку територій, що призводить

до посилення контролю з боку центру і певного обмеження самостійності регіональних органів управління, у крайньому випадку – до високого ступеня централізації управління і перетворення регіональних органів в агентів центральних структур.

Заслуговує на увагу підхід до класифікації країн за типами фіскального федералізму, що застосовується фахівцями Світового банку. В основу групування покладено такі критерії: по-перше, форма державного устрою (федеративна або унітарна держава); по-друге, використовуються способи, якими досягається збалансованість інтересів центру і регіонів. Результатом аналізу є висновок про те, що існують три основні підходи центру до вимог регіонів щодо надання певних фіскальних режимів:

- 1) індивідуально-договірний підхід, коли центр домовляється з кожним регіоном окремо про розподіл податкових надходжень або інші умови (наприклад, у Китаї);
- 2) створення спеціальних фіскальних режимів, у рамках яких окремим регіонам надаються особливі права у питаннях формування й використання доходів (наприклад, на Філіппінах, в Австралії, Малайзії);
- 3) застосування нормативно-розрахункової формули дотацій з метою часткового вирівнювання фінансових умов регіонів. Цей підхід використовує більшість країн світу для вирішення проблем вирівнювання, але лише в небагатьох з них при розробці формули повною мірою враховуються особливості окремих регіонів.

В унітарних і федеративних країнах існують різні обмеження та можливості для регулювання міжбюджетних відносин. Важливою є відмінність між фіскальними системами при унітарній і федеративній структурі управління. Структура управління відображає взаємовідносини між центром і регіонами, а також їх законодавчі повноваження. Хоча ступінь децентралізації може значно відрізнятись в унітарних і федеративних країнах, федеративна система управління фундаментально відрізняється від унітарної. У ній конституційно закріплені права як за субнаціональними органами управління, так і за центральним урядом. Теоретично їхні відносини не ієрархічні, а доповнюючі, при яких за кожним рівнем управління закріплені специфічні обов'язки і права. Ступінь децентралізації федеративної або унітарної структури фіскальної системи залежить від участі регіонів у зборі доходів і розміру наданих їм видаткових повноважень, які показують відносну спроможність центрального уряду і субнаціональних органів управління.

Відповідно до зазначених критеріїв спеціалісти Світового банку узагальнили досвід вирішення проблем, що виникають у зв'язку з підвищенням вимог регіонів – спочатку в країнах з унітарним державним устроєм (Франція, Філіппіни, Китай, Індонезія, Велика Британія),

а потім – у країнах з федеративним устроєм (Швейцарія, Австралія, Канада, Індія, Нігерія, Малайзія).

У першій групі країн спостерігається велика кількість методів урахування вимог регіонів, у тому числі і вимог поступової децентралізації, включаючи фіскальну. Досвід унітарних країн з регулювання міжбюджетних відносин зумовлює висновок про те, що навіть за відсутності конституційно закріплених прав регіони можуть добитися високого ступеня самостійності, якщо одержать широкі фіскальні повноваження.

При цьому децентралізація, наприклад у Франції, й отримання місцевою владою значної фіскальної автономії супроводжується достатньо відпрацьованим механізмом фінансового вирівнювання. Органи місцевого самоврядування одержують надходження як з місцевих податкових джерел, так і у формі цільових субсидій з центру. Сума перерахувань визначається за допомогою формули, що дозволяє компенсувати індивідуальні особливості податкової бази територій і включає поряд з критеріями порівняної потреби (загальна довжина автомобільних доріг, кількість школярів та ін.) також показники кількості населення і спеціальні поправки, які полегшують перехід від попередньої системи розподілу податкових надходжень до перерахованих за формулою.

У Китаї – унітарній державі з великою кількістю провінцій – фіскальна система повною мірою функціонує як федеративна. У розподілі податкових надходжень між провінціями на зміну універсальному підходу, заснованому на єдиній формулі розподілу з акцентом на вирівнюванні міжрегіональних відмінностей, в останні роки застосовується підхід, для якого характерні багаторазові переговори і надання додаткових цільових субсидій провінціям на індивідуальній основі.

Китайська система не передбачає застосування ані постатейних чи компенсаційних субсидій для стимулювання цільового використання коштів, ані нормативно-розрахункових субсидій за єдиною формулою, що враховує соціально-демографічні характеристики провінцій. У Китаї центральний уряд підтримує прямі стосунки тільки з органами влади провінцій. Усі органи управління нижчого рівня прямо або опосередковано підзвітні уряду провінції й працюють під його контролем.

За такої системи визначена вихідна величина (квота) податкових надходжень повинна передаватися центральному уряду, а всі податки понад цю квоту провінція або місто можуть залишати у себе. Хоча договірна система податкових відносин з провінціями може створювати нові стимули для збільшення податкових доходів, вона все-таки не враховує можливі конфлікти інтересів провінцій і центру. Також не вирішується головна проблема, пов'язана з децентралізацією, тобто

проблема втрати центром гнучкості при використанні механізмів податкової політики для досягнення макроекономічних цілей.

Для другої групи країн, до якої увійшли федеративні держави, права суб'єктів федерації, як і центрального уряду, гарантовані Конституцією. Розмежування фіскальних повноважень уже відбулося і зафіксоване законодавчо, а у випадку виникнення конфлікту існують спеціальні механізми врегулювання розбіжностей. Саме тому регіональні інтереси в межах федерації вимагають більшої уваги, ніж в унітарних державах. Кожна з федеративних країн поряд із загальними для федерацій особливостями має відмінності в підходах до задоволення регіональних вимог.

Більшість федеративних країн характеризується використанням певних заходів центру щодо фінансового вирівнювання, причому якщо формули (методики) розрахунку розмірів фінансової допомоги в цілому засновані на однакових критеріях і лише в окремих випадках мають відбиток певних національних і регіональних особливостей, то питання про надання особливого фіскального режиму вимагає індивідуального підходу в кожному конкретному випадку.

З визначення поняття фіскального федералізму зрозуміло, що його принципи застосовуються в Україні, тому що тут побудовано багаторівневу систему бюджетного устрою. Хоча в Бюджетному кодексі немає визначення бюджетного устрою і взагалі не згадується слово "рівень" для відокремлення або групування бюджетів різних адміністративних одиниць, однак з огляду на фінансові повноваження та відносини між ними можна виділити такі рівні бюджетної устрою:

- Державний бюджет України;
- бюджети АР Крим, обласні та міст Києва і Севастополя;
- районні бюджети та бюджети міст обласного (республіканського в АР Крим) підпорядкування;
- бюджети сіл, селищ, міст районного підпорядкування та районів у містах.

Отже, бюджетний устрій характеризується наявністю центрального, двох проміжних та муніципального рівнів. Тобто в Україні, де існує три рівні субнаціональних органів управління, є необхідні умови для застосування принципів фіскального федералізму при організації міжбюджетних відносин. Більше того, вони до певної міри запроваджені Бюджетним кодексом. Мова йде про принципи субсидіарності, збалансованості та самостійності бюджетів, а також розподіл видатків між різними видами бюджетів.

При формуванні міжбюджетних відносин в Україні, як і в інших країнах із перехідною економікою, було запроваджено децентралізовану модель. На основі теорії фіскального федералізму

можна, на нашу думку, створити оптимальні форми міжбюджетних відносин, за яких би вирішувалися проблеми фіскальних дисбалансів між адміністративними одиницями. Головною проблемою при цьому є встановлення такого рівня децентралізації видаткових повноважень і повноважень щодо збору доходів, який би відповідав політичним та економічним інтересам держави в цілому. Застосування принципів фіскального федералізму дозволяє встановити баланс децентралізації та централізації. Водночас перебіг процесів децентралізації владних повноважень в Україні безпосередньо впливає на ступінь застосування принципів фіскального федералізму.

Враховуючи викладене, можна зробити такі висновки:

- теорія фіскального федералізму прийнята для країн, де функціонує більше ніж один рівень управління;
- принципи фіскального федералізму до певної міри використовуються в Україні (субсидіарність, збалансованість та самостійність бюджетів, розподіл видатків і доходів);
- застосування фіскального федералізму є похідним від результатів децентралізації владних повноважень.

Необхідно зауважити, що перспектива формування дійової моделі фіскального федералізму в Україні можлива за умови гармонічного поєднання інтересів центру та місцевих і регіональних інтересів. Формування бюджетної системи на принципах фіскального федералізму забезпечує урегульованість міжбюджетних відносин, створює стимули для співробітництва між окремими адміністративними одиницями при реалізації спільних проектів і в цілому сприяє підвищенню ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях управління. Отже, поступове еволюційне зміцнення фіскального федералізму, повне та послідовне впровадження його принципів стає визначальною тенденцією розвитку міжбюджетних відносин в Україні.

Основні вимоги до побудови системи бюджетних трансфертів сформульовані Дж. Мак-Мастером. Ця система повинна:

- враховувати відмінності між фінансовими потребами територій за умови чітко визначеної сфери їх відповідальності;
- компенсувати відмінності між урядами одного рівня щодо потенційної можливості фінансування видатків;
- створити стимули для підвищення рівня використання місцевими органами власного доходного потенціалу;
- бути стабільною, передбачуваною, відповідати динаміці потреб територій;
- не заохочувати немотивоване витрачання суспільних коштів.

За рахунок трансфертів формується значна частина доходів місцевих бюджетів зарубіжних країн: у Румунії – 79 %, Болгарії – 78 %,

Угорщині – 66 %, Латвії – 68 %, Словенії – 67 %, Великобританії – 77 %, у Нідерландах – 60 %. У деяких країнах трансферти формують незначну частину доходів місцевих бюджетів: у Швеції – 19 %, Франції – 25 %, Австрії – 35 %, Данії – 24 %.

У країнах із стабільною економікою основну роль відіграють незв'язані трансферти (ФРН, Франція, Швеція), у країнах з перехідною економікою (Польща, Латвія) – зв'язані. Практикується також надання такого виду субвенцій, як доповнюючі (США). Величина даних субсидій може зростати із збільшенням витрат органів місцевого самоврядування на цілі, що передбачені загальнодержавними програмами.

Джерелами для виплати бюджетних трансфертів можуть бути відрахування частки надходжень від одного або декількох податків, що сплачуються до Державного бюджету; щорічні асигнування з Державного бюджету. У розвинених країнах перевагу надають першому джерелу, а в країнах з перехідною економікою – в міру політичних мотивацій та можливостей бюджету вищого рівня, тобто бюджетним асигнуванням.

Можна виділити три основні причини того, чому розподіл коштів на основі чіткої і стабільної формули є кращим, ніж рішення про розподіл фінансування на основі суб'єктивних суджень експертів та посадових осіб, що представляють державну адміністрацію:

1. Розподіл фінансування на основі формули, якщо вона є достатньо стабільною і доведена до відома заздалегідь, дозволяє використовувати принципи довготермінового планування і допомагає приймати раціональні рішення про використання бюджету на місцевому рівні.

2. Розподіл фінансування на основі формули допомагає уникнути звинувачень у політичних чи особистих мотивах, щодо прийняття рішень про розподіл коштів. Традиційним способом прийняття рішень важко уникнути неформального “торгування”. В результаті цього виникають ситуації, коли хтось отримує більше ресурсів не тому, що він їх дійсно (об'єктивно) потребує, а тому, що може краще аргументувати або просто поділяє політичні погляди з тими, хто приймає рішення про розподіл коштів.

3. Щоб використати вищезазначені переваги, необхідно мати повністю прозору формулу. Дуже важливо, щоб було відомо, чому навіть частка місцевих бюджетів у загальному фінансуванні менша чи більша. Якщо навіть не погоджуватися з усіма факторами та їх відображенням у формулі, принаймні можна знати, чого очікувати від місцевих бюджетів та чи раціональна аргументація тих, хто приймає рішення.

Нормативи середньодушових видатків встановлюються в межах наявних бюджетних ресурсів для кожного типу делегованих видаткових повноважень і гарантуються державою.

Видаткові нормативи коригуються з урахуванням регіональних відмінностей у вартості надання соціальних послуг, а також регіональних відмінностей у соціально-економічних, кліматичних, екологічних та інших екзогенних умовах.

Основна ідея застосування нормативів видатків полягає в тому, що обсяг видаткових потреб повинен відображати потребу в соціальних послугах і бути обмеженим рамками наявних ресурсів для задоволення цих потреб. Принцип розподілу, яким керуються при застосуванні нормативів, полягає в тому, що місцеве самоврядування з більшими за середніми потребами в соціальних послугах повинен одержувати більший за середній обсяг ресурсів для задоволення цих потреб.

Нормативи, які задовольняють ці вимоги і можуть застосовуватися на практиці, повинні відповідати низці критеріїв. По-перше, потреби, що визначаються за нормативами, мають бути спільними для всіх видів місцевого самоврядування. По-друге, ці потреби повинні бути такими, щоб можна було їх об'єктивно оцінити. По-третє, необхідно, щоб існував чіткий зв'язок між потребами і відмінностями в рівні видатків. Насамкінець необхідно, щоб вони не залежали від рішення місцевих органів влади. Це означає, що місцеві видаткові потреби повинні бути поза контролем місцевої влади і визначатися потребою в соціальних послугах, а не тим, наскільки місцеві органи влади прагнуть задовольнити ці потреби. Наприклад, потреби в галузі освіти можна точніше визначити через кількість учнів, яких треба навчати, ніж через кількість учителів, яких візьме на роботу місцевий орган влади.

Щоб зрозуміти методологію застосування нормативів видатків, необхідно враховувати зважену кількість учнів, розрізняти їх за типом (вихованець дитсадка, учень середньої школи, спеціалізованої школи, вечірньої та вищої школи), місцем розташування (місто чи район). До різних типів застосовуються різні вагові коефіцієнти, що відображають відмінності у вартості навчання різних типів учнів, визначені Міністерством фінансів.

Одержувачі соціальної допомоги також розподілені на групи за типом адміністративно-територіальної одиниці та типом програми соціального захисту. Наприклад, для міст та районів здійснені окремі розрахунки житлово-комунальних субсидій, пільг для ветеранів війни та праці, допомоги сім'ям з дітьми. Заради спрощеного сприйняття нормативів видатків на відмінності між окремими типами програм соціального захисту в подальшому ми не зважаємо, натомість для наочності враховуємо загальну кількість одержувачів різних видів допомоги, які фінансуються безпосередньо місцевими бюджетами.

Надання цих послуг позначається на розрахунках видаткових потреб всіх місцевих бюджетів та на обсягах дотації вирівнювання. Тому перемінну R можна інтерпретувати, як кількість одержувачів цього конкретного виду пільг із соціального захисту, а не як кількість одержувачів усіх видів соціального захисту.

Оскільки це для України відносно нова концепція, необхідно пояснити, як на практиці працюватиме формула трансфертів вирівнювання, а також природу позитивних змін для місцевих бюджетів, які вона внесла в бюджетний процес. Дотації вирівнювання слугують подвійній меті: забезпеченню достатніх доходів місцевих бюджетів з урахуванням їх дохідної спроможності та вирівнюванню податкоспроможності місцевих бюджетів з різними обсягами доходів. У Бюджетному кодексі визначено, що формулу розподілу міжбюджетних трансфертів затверджує Кабінет Міністрів України. Крім того, передбачені ключові параметри, яким повинна відповідати формула.

Дотації вирівнювання повинні розраховуватися на основі такої формули: добуток кількості населення відповідної територіальної одиниці, помножений на різницю між середньодушовими видатковими потребами, що обчислюються на основі видаткових нормативів, та середньодушовою податкоспроможністю.

Якщо в місті чи районі доходи перевищують планові видаткові потреби, здійснюється негативний трансферт (вилучення) до державного бюджету, обсяг якого визначається за допомогою тієї ж формули, що застосовується для розрахунку всіх трансфертів.

Оцінку податкоспроможності відображають індекси податкоспроможності бюджетів місцевого самоврядування, що визначаються як відношення середньодушового доходу місцевого самоврядування до середнього по Україні середньодушового обсягу кошика доходів. Підкреслимо, “кошика”, доходи якого враховуються при визначенні обсягу трансфертів.

Після того, як визначені індекси відносної податкоспроможності, їх не можна переглядати частіше, ніж один раз на три роки. Це стимулюватиме органи місцевого самоврядування до нарощування доходів.

Різниця між середньодушовими видатковими потребами місцевого самоврядування та його середньодушовою податкоспроможністю, помножена на величину населення, і є дотацією. Щоб стимулювати місцеві бюджети, які доклали зусиль до наповнення власних скарбниць, держава не вилучає всю суму, а дає премію. Для цього існує коефіцієнт вирівнювання.

Оскільки трансферти повинні зруйнувати стару систему міжбюджетних відносин, місцеві органи влади отримують можливість

розпочати формування своїх бюджетів одразу після ухвалення Закону про Державний бюджет України в другому читанні. Більше того, як тільки до місцевого органу влади буде доведений обсяг трансферту чи вилучення, стає відомий загальний обсяг ресурсів, які будуть у його розпорядженні протягом наступних двох-трьох років, тобто періоду, в який формула не зазнаватиме жодних структурних змін.

Інакше кажучи, стабільність формули сприятиме стабільності доходів місцевого бюджету і буде надійною основою для формування видаткової частини місцевих бюджетів. У свою чергу більша стабільність доходів місцевого бюджету допоможе місцевому органу влади досягти достатнього кредитного рейтингу, що потрібно для здійснення запозичень. Місцеві органи влади навряд чи зможуть здійснювати запозичення, якщо кредитоспроможність позичальника неможливо оцінити з достатньою точністю. Для визначення можливостей позичальника з обслуговування та погашення позики важливе значення мають майбутні потоки доходів.

Оскільки обсяг трансферту місцевому бюджету визначається на основі об'єктивної оцінки видаткових потреб та доходної спроможності, органи місцевого самоврядування будуть знати, як саме визначається належний їм трансферт. Фактично органи місцевого самоврядування повинні мати можливість самостійно повторити і перевірити розрахунок їхніх трансфертів на основі наявної в них інформації та інформації, що міститься у розрахунках Державного бюджету. Це означає, що будь-які помилки, які могли бути при застосуванні формули, можна при бажанні виявити і апелювати, якщо вони виявляться істотними.

Оскільки обсяг трансферту місцевому бюджету впливає з розрахунку за формулою, в жодному разі сума трансферту не може бути предметом "торгів" та переговорів. Саме тому немає необхідності органами місцевого самоврядування лобювати трансферти, а посадові особи, які займаються бюджетом, зможуть більше приділяти часу та зусиль іншим, важливішим бюджетним питанням, наприклад, підвищенню ефективності надання суспільних послуг.

Загальноприйнятною і справедливою є думка про те, що можливості для здобуття освіти та доступу до програм охорони здоров'я і соціального захисту не повинні залежати від регіону проживання громадянина. Будь-яка країна, яка ігнорує цей принцип, наражається на величезний ризик. Вона може змарнувати людські ресурси та позбавити своїх громадян основних засобів, за допомогою яких вони можуть повністю реалізувати свій потенціал.

Які б дохідні джерела не надавалися у розпорядження місцевих бюджетів, окремі місцеві органи влади матимуть більші можливості

одержувати доходи, ніж інші. Ця нерівність зумовлена міжрегіональною різницею обсягів баз оподаткування. Дотації вирівнювання повинні усувати наслідки цієї нерівності і забезпечувати кожному місцевому самоврядуванню можливість надавати соціальні послуги на приблизно однаковому рівні, за однакових ставок оподаткування. Оскільки дотації вирівнювання не пов'язані з фінансуванням конкретних видатків, ці трансферти дозволяють вирівнювати видатковий потенціал різних форм місцевого самоврядування на рівні області, міста та району. В такий спосіб дотації вирівнювання поєднують між собою мету вирівнювання та мету забезпечення розмаїтості місцевих бюджетів.

Дотації вирівнювання також включені до ст. 9 Європейської хартії про місцеве самоврядування, в якій зазначено: “Необхідність захисту фінансово слабкішого місцевого самоврядування зумовлює потребу в запровадженні процедур фінансового вирівнювання або аналогічних заходів, що мають на меті усунути вади, обумовлені нерівним розподілом потенційних ресурсів фінансування і фінансового тягаря”.

Контрольні питання до розділу 3

1. Визначення економічного поняття “бюджет”, його види.
2. Структура бюджетної системи України, принципи її ґрунтування.
3. Нормативно-правові акти регулювання бюджетних відносин в Україні.
4. Місцеві бюджети, їх види, фінансова основа.
5. Кошик власних доходів місцевих бюджетів.
6. Закріплені доходи місцевих бюджетів.
7. Регулюючі доходи місцевих бюджетів.
8. Надходження до бюджету розвитку місцевих бюджетів.
9. Видатки місцевих бюджетів.
10. Видатки з бюджетів сіл, селищ, міст районного значення.
11. Видатки з районних бюджетів та бюджетів міст.
12. Видатки з обласних бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів.
13. Видатки місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.
14. Витрати бюджету розвитку місцевих бюджетів.
15. Етапи розробки місцевих бюджетів.
16. Управління місцевим бюджетом.

Розділ 4. УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЯМИ

4.1. ПОНЯТТЯ, ЕКОНОМІЧНА СУТНІСТЬ, ФОРМИ І КЛАСИФІКАЦІЯ ІНВЕСТИЦІЙ

Ефективне використання ресурсного потенціалу, а також забезпечення економічного і соціального розвитку країни чи регіону потребують значних вкладень капіталу у вигляді інвестицій, проведення активної інвестиційної діяльності.

У найбільш широкому трактуванні інвестиції – це вкладення капіталу з метою наступного його збільшення.

Законом України “Про інвестиційну діяльність” визначено, що “інвестиціями є усі види майнових і інтелектуальних цінностей, вкладені в об’єкти підприємницької діяльності й інші види діяльності, у результаті чого створюється дохід (прибуток) або досягається соціальний ефект”.

У свою чергу інвестиційна діяльність визначається як сукупність практичних дій громадян, юридичних осіб і держави з реалізації інвестицій.

Для аналізу впливу інвестицій на процеси відтворення необхідно визначити в їх структурі валові і чисті інвестиції.

Валові інвестиції – загальний обсяг коштів, які інвестуються у певному періоді, спрямованих на нове будівництво, придбання засобів виробництва, на приріст товарно-матеріальних запасів. Валові вкладення в основний капітал включають ресурси фонду чистого нагромадження національного доходу (інвестиції розширення) і кошти з фонду відшкодування спожитого основного капіталу (інвестиції на відновлення).

Чисті інвестиції являють собою суму валових інвестицій, зменшену на суму амортизаційних відрахувань у певному періоді. Динаміка показника чистих інвестицій відображає характер економічного розвитку країни на певному етапі:

$Ч_{i\text{HB}} < 0$ – звужене відтворення, зниження виробничого потенціалу;

$Ч_{i\text{HB}} = 0$ – просте відтворення, виробничий потенціал незмінний;

$Ч_{i\text{HB}} > 0$ – розширене відтворення, зростання виробничого потенціалу.

Реальні інвестиції в основний капітал характеризуються *галузеву і технологічною структурами.*

Галузева структура визначає співвідношення інвестицій у розрізі різних галузей.

Технологічна структура визначає співвідношення витрат на активні елементи основного капіталу (машини, устаткування) і на його пасивні елементи (будинки, споруди).

Для характеристики реальних інвестицій застосовуються поняття обсяг і норма нагромадження.

Обсяг нагромадження – вартісне вираження вкладеного капіталу.

Норма нагромадження – обсяг реальних інвестицій щодо ВВП.

Таблиця 4.1

Класифікація інвестицій

| № пор. | Класифікаційні ознаки | Типи інвестицій |
|--------|--|---|
| 1 | За формами власності на інвестиційні ресурси | <ul style="list-style-type: none"> • державні; • недержавні; • змішані |
| 2 | За походженням | <ul style="list-style-type: none"> • внутрішні; • зовнішні (іноземні); • спільні |
| 3 | За поверненням | <ul style="list-style-type: none"> • поворотні; • неповоротні |
| 4 | За джерелами | <ul style="list-style-type: none"> • власні; • інших юридичних осіб; • інших фізичних осіб; • бюджетні |
| 5 | За термінами | <ul style="list-style-type: none"> • довгострокові (понад 3 років); • середньострокові (від 1 року до 3 років); • короткострокові (до 1 року) |
| 6 | За характером участі в інвестуванні | <ul style="list-style-type: none"> • прями, якщо вкладення капіталу здійснюються безпосередньо інвестором; • непрямі – за наявністю посередника |
| 7 | За об'єктами вкладення | <ul style="list-style-type: none"> • реальні – вкладення коштів в основний капітал і на приріст товарно-матеріальних запасів; • фінансові – вкладення коштів у фінансові активи; • інноваційні та інтелектуальні – вкладення в нововведення та в об'єкти інтелектуальної власності |
| 8 | За територіальними ознаками | <ul style="list-style-type: none"> • у середині країни; • за рубежом |
| 9 | За цілями | <ul style="list-style-type: none"> • стратегічні (при вкладенні інвестором капіталу у контрольний пакет акцій для стратегічного контролю над компанією); • портфельні, якщо метою інвестування є тільки приріст суми вкладеного капіталу |

4.2. ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОЕКТІВ

Термін “*проект*” походить від лат. *projectus*, що буквально означає “кинутий уперед”. За визначенням, що використовується Всесвітнім банком, *проект* – це комплекс взаємозалежних заходів, розроблених для досягнення певних цілей протягом заданого часу при встановлених ресурсних обмеженнях.

Мета проекту – це бажаний і доведений результат, досягнутий у межах певного терміну при заданих умовах реалізації проекту. Проект може переслідувати не одну мету, а мати ієрархію цілей.

Обмеженість у часі означає, що кожний проект має дату початку і дату завершення.

Обмеженість ресурсів означає, що кожний проект вимагає певного обсягу природних, матеріальних, трудових і фінансових ресурсів.

Інвестиційний проект – це проект, що передбачає вкладення капіталу з метою одержання прибутку або досягнення соціального ефекту.

При цьому варто мати на увазі, що реальний інвестиційний проект визначається системою організаційно-правових і розрахунково-фінансових документів, необхідних для здійснення будь-яких дій.

Інвестиційний проект виникає, існує і завершується в певному середовищі. Він є продуктом даного середовища і реалізується для задоволення тих чи інших її потреб. Середовище формує оточення проекту, тобто чинники впливу на його підготовку і реалізацію. Ці чинники поділяються на:

- зовнішні – політичні, економічні, суспільні, правові, науково-технічні, культурні, природні;
- внутрішні – чинники, пов’язані з організацією проекту: розподілом прав, обов’язків і відповідальності учасників проекту.

Основними учасниками проекту є:

- ініціатор проекту – автор ідеї проекту;
- замовник проекту – здійснює проект і користується його результатами;
- інвестор проекту – приймає рішення про вкладання інвестиції у проект;
- керуючий проектом – юридична особа, якій замовник та інвестор делегують повноваження з управління проектом;
- контрактор проекту – юридична або фізична особа, що приймає на себе відповідальність за виконання певних робіт за проектом;
- субконтрактор проекту – юридична або фізична особа, якій доручається виконання певної частини робіт за проектом.

Таблиця 4.2

Класифікація інвестиційних проєктів

| Класифікаційні ознаки | | Типи інвестицій |
|-----------------------------------|--------------------------------|--|
| За основними властивостями | За масштабом | <ul style="list-style-type: none"> • малі – до 10 млн. дол.; • середні – від 10 до 50 млн. дол.; • великі – від 50 до 100 млн. дол.; • найбільші – понад 100 млн. дол.; |
| | За складністю | <ul style="list-style-type: none"> • монопроєкти – окремі проєкти певного виду • мультипроєкти – комплексні проєкти, що складаються із кількох монопроєктів; • мегапроєкти – комплексні проєкти розвитку регіону, галузі або сектора економіки, які складаються з кількох моно- і мультипроєктів, об'єднаних однією метою |
| | За якістю | <ul style="list-style-type: none"> • звичайної якості – без особливих вимог до якості; • бездефектні – з особливими вимогами щодо якості |
| | За тривалістю | <ul style="list-style-type: none"> • короткострокові – до 3-х років; • середньострокові – від 3 до 5 років; • довгострокові – понад 5 років |
| За цілями інвестора | Комерційні | мета – отримання доходу, прибутку |
| | Некомерційні | мета – отримання соціального або іншого ефекту |
| За характером і сферою діяльності | Промислові | мета – одержання продукції |
| | Проєкти дослідження і розвитку | мета – здійснення науково-дослідної діяльності |
| | Організаційні | мета – удосконалення управління й організаційних моментів |
| | Економічні | мета – здійснення макроекономічних перетворень |
| | Соціальні | мета – досягнення соціального ефекту |
| За ступенем обов'язковості | Обов'язкові | застосовуються для забезпечення виконання обов'язкових правил і норм, критичного відновлення активів, тобто для вирішення завдань, без яких підприємство не може існувати або функціонувати |
| | Необов'язкові | проєкти, без здійснення яких підприємство може існувати і функціонувати, наприклад, заміна діючого устаткування на більш продуктивне |
| За терміновістю | Невідкладні | проєкти, які у майбутньому не потрібні або стають непривабливими, тому їх слід здійснювати невідкладно |
| | Відкладні | проєкти, привабливість яких згодом майже не змінюється, їх можна відкласти для здійснення у майбутньому |

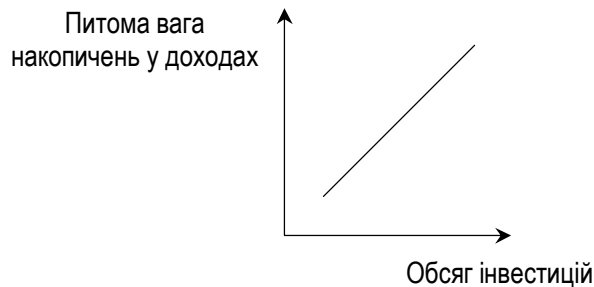
| Класифікаційні ознаки | | Типи інвестицій |
|-----------------------|---------------|--|
| За ступенем поєднання | Альтернативні | коли прийняття одного проекту виключає прийняття іншого для вирішення однієї проблеми або виходячи з ресурсів підприємства |
| | Незалежні | відхилення або прийняття одного проекту не впливає на ухвалення рішення щодо іншого проекту |
| | Взаємозалежні | прийняття одного проекту вимагає необхідної умови прийняття іншого |

4.3. ОСОБЛИВОСТІ ПРОЕКТНОГО ФІНАНСУВАННЯ

У ринковій економіці інвестиційна діяльність здійснюється під впливом попиту і пропозицій в умовах переважно недержавного накопичення, розподілу і використання інвестиційних ресурсів. Роль держави і регіонів полягає в основному в регулюванні інвестиційної діяльності економічними методами.

В умовах ринкової економіки обсяги інвестицій залежать від таких основних факторів:

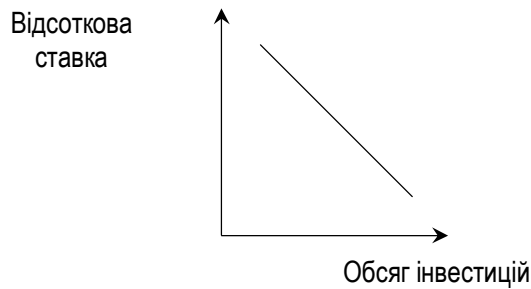
- 1) розподілу доходу на споживання і накопичення;



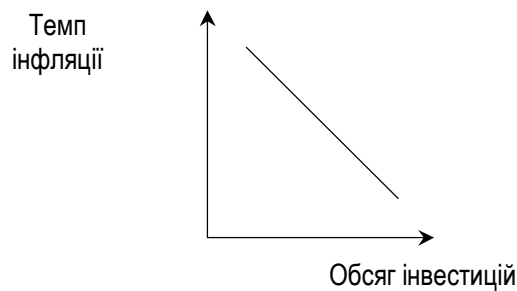
- 2) динаміки зростання норми чистого прибутку;



3) ставки відсотків за кредит;



4) темпів інфляції



Для вирішення питань активізації інвестиційного процесу в Україні необхідно здійснити:

- оптимізацію відтворювальних пропорцій валового внутрішнього продукту;
- збільшення національних заощаджень як визначального чинника довгострокового розвитку;
- реалізацію цілеспрямованої інвестиційної стратегії;
- проведення ефективної бюджетної політики;
- реформування податкової системи;
- оздоровлення банківської системи;
- розвиток фондового ринку.

Інвестиційні ресурси являють собою усі види грошових та інших активів, що залучаються для здійснення вкладень в об'єкти інвестування.

Стратегія формування інвестиційних ресурсів є частиною не тільки інвестиційної, але і фінансової стратегії фірм та регіонів.

Основні етапи розробки стратегії формування інвестиційних ресурсів:

- прогнозування потреби в загальному обсязі інвестиційних ресурсів;
- вивчення можливостей формування інвестиційних ресурсів за рахунок різних джерел;

- визначення методів фінансування окремих проектів;
- оптимізація структури джерел формування інвестиційних ресурсів.

Прогнозування потреби в загальному обсязі інвестиційних ресурсів здійснюється в процесі розробки фінансового плану на основі аналізу потоків коштів при реалізації проекту.

Основна мета фінансового плану – показати плановий розмір виручки, вартості продажів, чистого прибутку, рух фінансових потоків, тобто дати відповідь на такі питання:

- скільки коштів потрібно для реалізації проекту?
- коли знадобляться ці кошти?
- у якій формі кошти залучатимуться, у формі акціонерного капіталу чи у формі позикових коштів?

Фінансування інвестиційних проектів – це забезпечення коштами підприємств, організацій та інших суб'єктів інвестиційної діяльності для реалізації інвестиційних рішень.

Класифікація джерел фінансування інвестиційних проектів здійснюється за такими ознаками:

1) за відносинами власності:

- власні;
- залучені;
- позикові.

2) за видами власності:

- державні інвестиційні ресурси:
 - бюджетні кошти;
 - кошти позабюджетних фондів;
 - державні запозичення;
 - майно державної власності (пакети акцій, основні й оборотні фонди);
- інвестиційні ресурси суб'єктів, що господарюють, громадських об'єднань, фізичних осіб:
 - власні і залучені кошти підприємств;
 - кошти колективних інвесторів (інвестиційних компаній і фондів, пайових інвестиційних фондів);
 - кошти недержавних пенсійних фондів, страхових компаній;
- інвестиційні ресурси іноземних інвесторів – кошти іноземних держав, міжнародних фінансових та інвестиційних інститутів, банківсько-кредитних установ, інституціональних інвесторів, окремих підприємств.

На рівні підприємства джерелами фінансування інвестиційних проектів є:

- власні кошти (прибуток, амортизаційні відрахування, страхові суми відшкодування збитків, іммобілізовані надлишки основних і оборотних коштів, нематеріальних активів та ін.);
- залучені кошти (кошти, отримані від продажу акцій, емісії інвестиційних сертифікатів, внески і пожертвування);
- позикові кошти (бюджетні, банківські і комерційні кредити на процентній і безпроцентній основі, податковий інвестиційний кредит, лізинг, селенг).

Один із найважливіших джерел фінансування – кошти бюджету і позабюджетних фондів.

Інвестиційний капітал, його постачальники і споживачі

Інвестиційний капітал – це капітал, який підприємства або підприємці, територіальні громади, регіони використовують для розширення діючого або створення нового виробництва. Витрачається інвестиційний капітал для купівлі робочої сили, знарядь праці та інших елементів виробництва.

Інвестиційний капітал надходить з двох джерел – власних заощаджень підприємств і чужих заощаджень. Власні заощадження – це переважно нерозподілений прибуток і амортизаційні відрахування. Чужі заощадження – це тимчасово вільні кошти інших підприємств, уряду і населення.

Заощадження перетворюються на інвестиції тільки тоді, коли потрапляють до тих, хто їх витрачає на купівлю елементів виробництва.

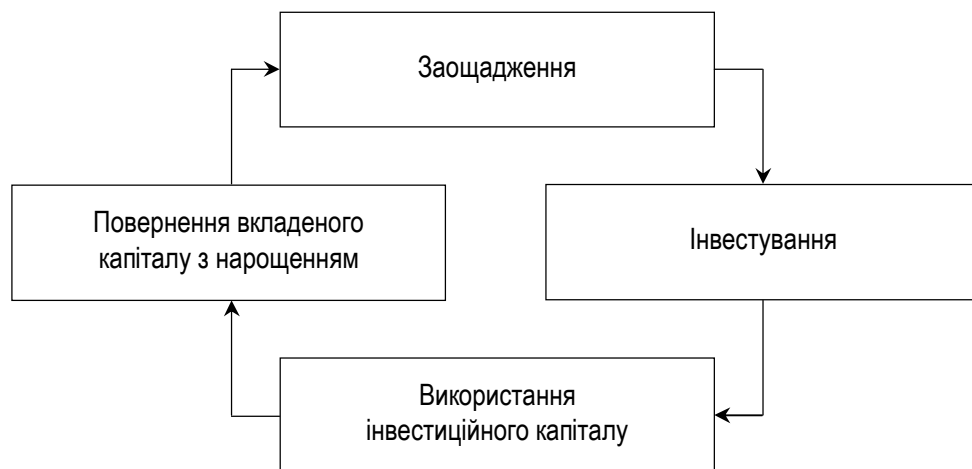


Рис. 4.1. Оборот капіталу

Перетворення заощаджень на інвестиції може бути:

- прямим, коли власник заощаджень безпосередньо перетворює їх на інвестиції. Це можливо лише з власними заощадженнями;
- непрямим, коли заощадження перетворюються на інвестиції, через посередників на ринку капіталу потрапляють до позичальників, які використовують ці заощадження для інвестування.

Посередники – це проміжні позичальники.

Позичальники, які використовують ці заощадження для інвестування – це кінцеві позичальники.

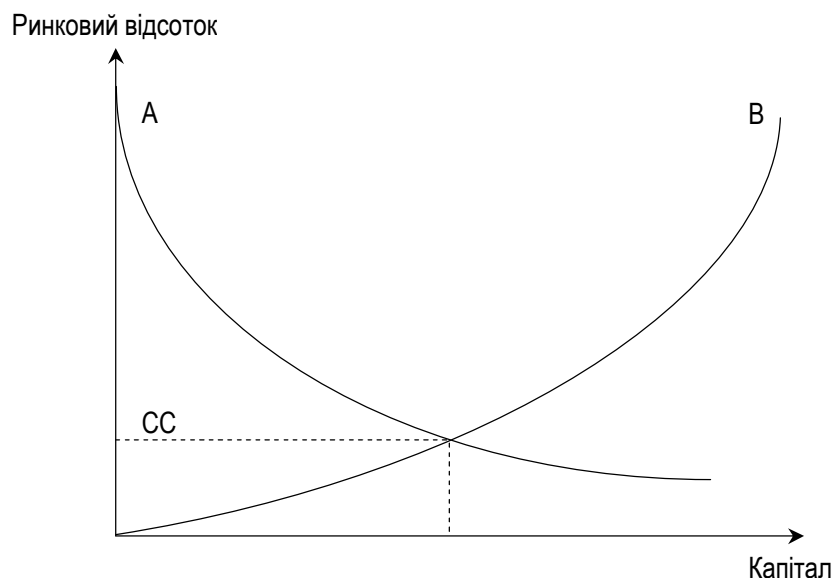
Заощадження – єдине джерело інвестиційного капіталу. Вони виникають, коли доходи підприємств, регіонів, уряду та населення перевищують їх витрати. Але підприємства і уряд, як правило, використовують свої заощадження для інвестування власних програм, тому їх заощадження не виходять на ринок інвестиційного капіталу. Більше того, фінансові потреби підприємств, регіонів і уряду, як правило, перевищують їх заощадження. На ринку інвестиційного капіталу підприємства, регіони і уряд відіграють роль кінцевого позичальника. Тому найбільшими постачальниками інвестиційного капіталу є індивідуальні зберігачі, тобто населення.

Поняття та економічна сутність вартості капіталу

Вартість капіталу – це дохід, який повинні принести інвестиції для того, щоб виправдати надії інвестора. Вартість капіталу виражається у вигляді процентної ставки (частки одиниці) від суми капіталу, вкладеного в будь-який бізнес, яку варто заплатити інвестору протягом року за використання його капіталу. Інвестором може бути кредитор, власник (акціонер), саме підприємство, структури управління регіоном. В цьому випадку вони інвестують власний капітал, що утворився за період, який передує новим капітальним вкладенням і належить власникам підприємства чи регіонам. В будь-якому випадку за використання капіталу треба платити, а мірою цього платежу є вартість капіталу.

Вважається, що вартість капіталу – це альтернативна вартість, інакше кажучи, дохід, який очікують інвестори від альтернативних можливостей вкладення капіталу при незмінній величині ризику. Тому, якщо компанія хоче дістати кошти, вона повинна забезпечити дохід на них, який, як мінімум, дорівнює доходу, який можуть принести інвесторам альтернативні можливості для вкладення капіталу.

Капітал, діючи на ринку, підпорядковується законам ринку, перш за все закону попиту та пропозицій.



A – крива попиту на капітал; B – крива пропозиції капіталу; CC – вартість капіталу

Рис. 4.2. Попит і пропозиція капіталу

Основна сфера застосування вартості капіталу – оцінка економічної ефективності інвестицій. Ставка дисконту, що використовується в методах оцінки ефективності інвестицій, тобто за допомогою якої всі грошові потоки, що з’являються в процесі інвестиційного проекту, зводяться до дійсного моменту часу, – це вартість капіталу, що вкладається в підприємство.

Отже, *вартість капіталу підприємства – це мінімальна норма прибутковості при вкладенні зароблених в ході реалізації проекту грошей.*

На вартість капіталу впливають такі фактори:

- рівень прибутковості інших інвестицій;
- рівень ризику даного капітального вкладення;
- джерела фінансування.

Структура і характеристика необхідних інвестицій

Загальна схема інвестиційного аналізу визначається за певною логікою. Крім бізнес-ідеї проекту, необхідно визначити, яким складом і обсягом коштів (основних і оборотних) можна реалізувати цю ідею, тобто, що необхідно купити, щоб реалізувати проект. Потім слід відповісти на інше не менш важливе питання: де взяти гроші, щоб придбати необхідні основні і оборотні засоби. Нарешті, варто проаналізувати, як будуть “працювати” вкладені кошти, тобто яка буде віддача від інвестування зібраної суми у придбані основні і оборотні засоби. Важливість

останнього питання найбільш істотна, тому що, якщо підприємство змогло зібрати певну суму коштів, у нього може бути альтернативна можливість інвестувати їх. Потрібно бути абсолютно впевненим у тому, що обраний інвестиційний проект найбільш ефективний.

Виходячи з вищевикладеного, весь інвестиційний аналіз варто розділити на три послідовні блоки:

- встановлення інвестиційних потреб проекту;
- вибір і пошук джерел фінансування і визначення вартості залученого капіталу;
- прогнозування фінансової віддачі від інвестиційного проекту у вигляді грошових потоків, оцінка ефективності інвестиційного проекту шляхом зіставлення прогнозованих грошових потоків з вихідним обсягом інвестицій.

Всі інвестиційні потреби підприємства можна розділити на три групи:

- прямі інвестиції;
- супутні інвестиції;
- інвестування виконання НДР.

Прямі інвестиції необхідні для реалізації інвестиційного проекту. До них відносяться інвестиції в основні засоби (матеріальні і нематеріальні активи) і оборотні засоби.

Інвестиції в основні засоби включають:

- придбання (або виготовлення) нового обладнання, в тому числі витрати на його доставку, установку і пуск;
- модернізація діючого устаткування;
- будівництво і реконструкцію будівель і споруджень;
- технологічні пристрої, що забезпечують роботу устаткування;
- нове технологічне оснащення і модернізація наявного устаткування.

Інвестиції в оборотні засоби передбачають створення:

- нових і додаткових запасів основних і допоміжних матеріалів;
- нових і додаткових запасів готової продукції;
- збільшення рахунків дебіторів.

Необхідність подібних інвестицій полягає в тому, що при збільшенні обсягу виробництва товарів, як правило, автоматично повинні збільшуватися товарно-матеріальні запаси сировини, комплектуючих елементів і готової продукції. Крім того, через збільшення обсягу виробництва і продажів збільшується дебіторська заборгованість підприємства. Усе це – активні статті балансу, і позитивне збільшення цих статей повинне фінансуватися додатковими джерелами.

Інвестиції в нематеріальні активи найчастіше пов'язані з придбанням нової технології (патенту або ліцензії) і торговельної марки.

Супутніми інвестиціями є вкладення в об'єкти, пов'язані територіально і функціонально з прямим об'єктом:

- вкладення в об'єкти безпосередньо технологічно не пов'язані із забезпеченням нормальної експлуатації (під'їзні колії, лінії електропередач, каналізація та ін.)
- вкладення невиробничого характеру, наприклад, інвестиції в охорону навколишнього середовища, соціальну інфраструктуру.

Інвестиції в НДР забезпечують і супроводжують проект. Це насамперед матеріальні засоби (устаткування, стенди, комп'ютери і різноманітні прилади), необхідні для проведення передпроектних досліджень, а також оборотні кошти, необхідні, наприклад, для забезпечення поточної діяльності НДІ або вузу за замовленням підприємства.

Загальний обсяг інвестицій – це сума всіх інвестиційних витрат: прямих інвестицій, супутніх та інвестицій у НДР.

Уся сукупність інвестиційних потреб оформляється у вигляді спеціального плану-графіка потоку інвестицій, приклад якого наведений в табл. 4.3.

Таблиця 4.3

План-графік потоку інвестицій, тис. дол.

| Інвестиційні потреби | 1-й рік | 2-й рік | Усього |
|---------------------------------------|---------|---------|--------|
| Будівництво і реконструкція | 340 | 120 | 460 |
| Устаткування і механізми | 6,300 | 3,300 | 9,600 |
| Установка і налагодження устаткування | 48 | 20 | 68 |
| Ліцензії і технології | 340 | 0 | 340 |
| Проектні роботи | 95 | 0 | 95 |
| Навчання персоналу | 14 | 0 | 14 |
| Вкладення в оборотні засоби | 0 | 36 | 36 |
| Супутні витрати | 23 | 14 | 37 |
| Непередбачені витрати | 10 | 10 | 20 |
| Загальний обсяг інвестицій | 7,170 | 3,500 | 10,670 |

Джерела фінансування інвестицій

Всі джерела фінансових ресурсів підприємства можна подати у такій послідовності:

- власні фінансові ресурси і внутрішньогосподарські резерви;
- позикові фінансові кошти;
- залучені фінансові кошти, які одержані від продажу акцій, пайових та інших внесків членів трудових колективів, громадян, юридичних осіб;

- грошові кошти, що централізуються об'єднаннями підприємств;
- кошти позабюджетних фондів;
- кошти державного бюджету;
- кошти іноземних інвесторів.

Усі надані в розпорядження інвестиційного проекту кошти мають вартість, тобто за використання фінансових ресурсів потрібно платити незалежно від джерела їх одержання. Плата за використання фінансових ресурсів здійснюється особі, яка надала ці кошти, – інвесторові у вигляді дивідендів для власника підприємства (акціонера), відсоткових відрахувань для кредитора, який надав грошові ресурси на певний період. В останньому випадку передбачається повернення суми інвестованих коштів.

Урахування і аналіз плати за користування фінансовими ресурсами є основним при оцінці економічної ефективності капітальних вкладень.

Необхідно зазначити дві принципово важливі особливості плати за власні фінансові ресурси підприємства, накопичені підприємством у процесі своєї діяльності, і залучені фінансові ресурси, що вкладені в підприємство у вигляді фінансових інструментів власності (акцій). На перший погляд здається, якщо підприємство вже має певні фінансові ресурси, то не треба платити за ці ресурси. Це неправильна точка зору. Справа в тому, що підприємство завжди має можливість інвестувати фінансові ресурси, наприклад, у певні фінансові інструменти, і заробити на цьому. Тому мінімальною вартістю цих ресурсів є “заробіток” підприємства від альтернативного способу їх вкладення. Отже, підприємство, вкладаючи кошти у власний інвестиційний проект, визначає їх вартість, як мінімум таку, як вартість альтернативного вкладення.

Плата власникам підприємства не обмежується дивідендами. Справа в тому, що прибуток підприємства, який залишився в розпорядженні власників після сплати винагороди кредитному інвесторові розподіляється на дві частини: перша частина виплачується у вигляді дивідендів, а друга – реінвестується в підприємство. І перша, і друга належать власникам підприємства. Тому при вирахуванні вартості власного капіталу необхідно керуватися такими міркуваннями: весь грошовий прибуток підприємства (чистий грошовий потік), що залишився після сплати кредиторів належних йому сум, є плата спільному власнику за надані інвестиції. Не можна обмежуватися тільки дивідендними виплатами акціонерам.

Власні фінансові ресурси. Структура власних фінансових коштів підприємства подана на рис. 4.3.

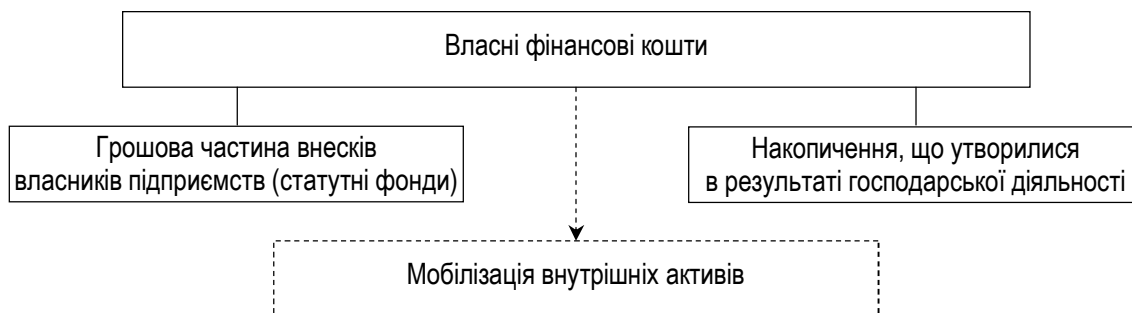


Рис. 4.3. Структура власних фінансових коштів підприємства

У процесі капітального будівництва на підприємстві можуть утворюватися специфічні джерела фінансування, що мобілізуються в процесі підготовки проекту (будівництва або реконструкції, установи устаткування). Їх можна оцінити за допомогою такої формули

$$M = A - H \pm K,$$

де A – очікувана наявність оборотних активів на початок планованого періоду;

H – планова потреба в оборотних активах за цей період;

K – зміна кредиторської заборгованості протягом року.

Фінансовий механізм мобілізації полягає в тому, що частина оборотних активів підприємства вилучається з основної діяльності через те, що ця діяльність може бути сповільнена капітальним будівництвом і направляється на фінансування капітального будівництва.

Позикові фінансові кошти. Структура позикових фінансових ресурсів подана на рис. 4.4.

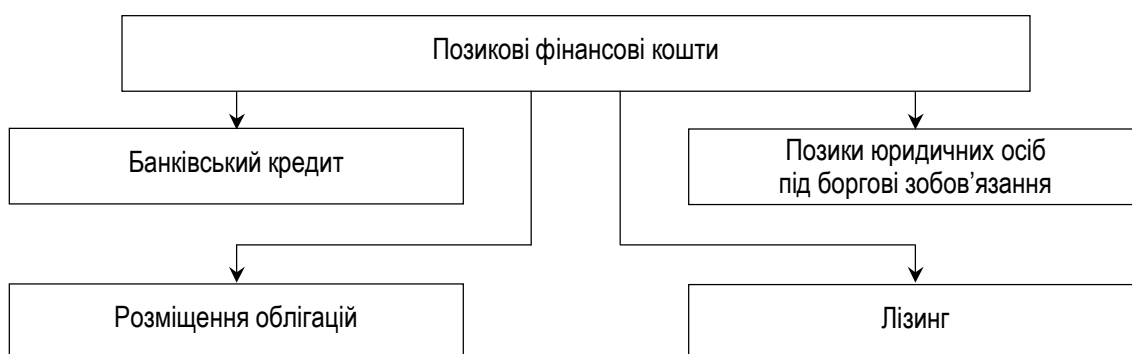


Рис. 4.4. Структура позикових фінансових ресурсів підприємства

Довгостроковий банківський кредит, розміщення облігацій і позички юридичних осіб – це традиційні інструменти позикового фінансування.

Якщо підприємство не має вільних коштів на покупку устаткування, воно може звернутися в лізингову компанію. Відповідно до укладеного договору лізингова компанія повністю оплачує виробникові або власникові устаткування його вартість і здає в оренду підприємству-покупцеві з правом викупу (при фінансовому лізингу) наприкінці оренди. Отже, підприємство одержує довгострокову позичку від лізингової фірми, яка поступово погашається в результаті віднесення платежів по лізингу на собівартість продукції. Лізинг дозволяє підприємству одержати устаткування, почати його експлуатацію, не відволікаючи кошти з обороту. В умовах ринкової економіки використання лізингу складає 25-30 % від загальної суми позикових коштів. Ухвалення рішення щодо лізингу базується на співвідношенні величини лізингового платежу з платою за використання довгострокового кредиту, який може одержати підприємство.

Загальний обсяг фінансових ресурсів необхідно подавати у вигляді спеціальної таблиці. Прикладом є табл. 4.4, яка відповідає табл. 4.3.

Значення інвестицій необхідного обсягу і загального обсягу фінансування повинні співпадати не тільки в підсумку, але і за роками.

Таблиця 4.4

Джерела фінансування інвестиційного проекту, тис. дол.

| Показники | I рік | II рік | Усього |
|---|-------|--------|--------|
| Власні інвестиційні ресурси, усього | 300 | 120 | 420 |
| Залучені інвестиційні ресурси, усього, у тому числі: | – | – | – |
| • залучений акціонерний капітал; | 3 200 | 2 000 | 5 200 |
| • інші залучені джерела (вказати) | 3 200 | 2 000 | 5 200 |
| Позикові інвестиційні ресурси усього, у тому числі: | – | – | – |
| • кредити банків; | 3 670 | 1 380 | 5 050 |
| • випуск облігацій; | 3 670 | 1 380 | 5 050 |
| • інші позикові джерела (вказати) | – | – | – |
| Усього | 7 170 | 3 500 | 10 670 |

Відмінність між власними і позиковими коштами. Основна відмінність між власними і позиковими фінансовими ресурсами в тому, що процентні платежі відраховуються до нарахування податків, тобто включаються у валові витрати, у той час як дивіденди виплачуються з прибутку.

Ця обставина створює додаткові вигоди для підприємства.

Приклад. Підприємство має інвестиційну потребу в сумі 2 млн. дол. і дві альтернативи фінансування – випуск звичайних акцій і одержання кредиту. Вартість обох альтернатив складає 20 %. Інвестиційний проект залежно від джерела фінансування приносить дохід 8 млн. 500 тис. дол., собівартість продукції (без процентних платежів) складає 5 млн. 600 тис. дол. У табл. 4.5 поданий розрахунок чистого прибутку для обох альтернатив.

Таблиця 4.5

Порівняння джерел фінансування, тис. дол.

| Показники | Фінансування інструментами власності | Кредитне фінансування |
|----------------------------|--------------------------------------|-----------------------|
| Виторг від реалізації | 8 500 000 | 8 500 000 |
| Собівартість продукції | 5 600 000 | 5 600 000 |
| Оплата відсотків | 0 | 200 000 |
| ПДВ | 1 416 667 | 1 416 667 |
| Валовий прибуток | 1 483 333 | 1 283 333 |
| Податок на прибуток (30 %) | 445 000 | 385 000 |
| Дивіденди | 200 000 | 0 |
| Чистий прибуток | 838 333 | 898 333 |

З табл. 4.5 видно, що *позикові кошти залучати вигідніше*, економія складає 60 тис. дол. Даний ефект називається ефектом податкової економії. Показником податкової економії є ставка податку на прибуток. Плата за використання фінансових ресурсів складає 10 % від 2 млн. дол., тобто 200 тис. дол. Якщо помножити цю суму на ставку податку на прибуток 30 %, то одержимо 60 тис. дол. Таке ж значення отримуємо з табл. 4.5 як різницю величини чистого прибутку підприємства для двох способів фінансування.

Отже, кредитне фінансування більш вигідне для підприємства, ніж фінансування за допомогою власних фінансових коштів. Водночас кредитне фінансування для підприємства є більш ризиковим, тому що відсотки за кредит і основну частину боргу йому потрібно повертати при будь-яких умовах, незалежно від успішної діяльності підприємства. Для інвестора така форма вкладення грошей є менш ризиковою, оскільки він в крайньому випадку відповідно до законодавства може одержати свої гроші через суд. Підприємство, прагнучи зменшити свій ризик, випускає фінансові інструменти власності – акції. Але як зацікавити

інвестора вкладати гроші в ці інструменти, якщо боргові зобов'язання для нього менш ризиковані? Єдиний шлях – зацікавити інвестора, обіцяючи йому, а потім і забезпечуючи більш високу плату за залучення належних йому фінансових ресурсів.

Вищенаведені міркування можна подати за допомогою матриць, які відображають ризик і прибутковість для двох сторін інвестиційного процесу.

Таблиця 4.6

Матриця прибутковості

| Показники | Фінансові кошти | |
|--------------|------------------|------------------|
| | Власні | Позикові |
| Інвестор | Більш прибуткові | Менш прибуткові |
| Підприємство | Менш прибуткові | Більш прибуткові |

Матриця ризику

| Показники | Фінансові кошти | |
|--------------|------------------|------------------|
| | Власні | Позикові |
| Інвестор | Більш ризиковані | Менш ризиковані |
| Підприємство | Менш ризиковані | Більш ризиковані |

При порівнянні обох матриць одержимо “золоте правило” інвестування: *чим більший ризик інвестування, тим вища прибутковість.*

Джерела інвестиційних ресурсів, доступні для українських підприємств

У даний час українські підприємства можуть використовувати в основному такі джерела довгострокового фінансування:

- українські банки;
- іноземні банки;
- портфельні інвестори – приватні фонди;
- портфельні інвестори – фонди “допомоги”;
- стратегічні інвестори.

Як менш поширені джерела довгострокового фінансування можна розглядати такі:

- публічні емісії акцій;
- облігації;
- конвертовані облігації;
- лізинг.

Проаналізуємо особливості кожного з цих джерел.

Українські банки знають місцеві умови краще, ніж будь-яке інше джерело довгострокового фінансування. У вітчизняних банках говорять мовою менеджерів підприємства, знають культуру, розуміють історичне і нинішнє становище українських підприємств, українську фінансову звітність і систему бухгалтерського обліку, можуть запропонувати консультації щодо зниження витрат на фінансування, використовуючи свій досвід.

З іншого боку, українські банки надзвичайно негативно ставляться до ризику і тому вимагають істотного заставного забезпечення. Українська банківська система в даний час все ще перебуває на стадії становлення, багато банків знаходяться в нестабільному становищі.

Більшість *іноземних банків* досить прискіпливо вибирають підприємства, яким вони можуть надати кредит. В основному вони кредитують виробничі, комунальні і телекомунікаційні підприємства, а також експортні галузі. Деякі українські підприємства вже одержали фінансування від іноземних банків через свої філії, зареєстровані за кордоном. Але це зробити дуже важко, адже вимоги законодавства, що регулюють валютний обіг, дуже суворі.

Кількість іноземних банків в Україні збільшується, і тому з'являються більші можливості для одержання фінансування з цього джерела. Найкращим варіантом для цього є філії банків, які одержали ліцензію на ведення банківських операцій в Україні.

Фінансування за рахунок позикових коштів, отриманих від іноземних банків, можливе на більш тривалий період і за більш низькою вартістю, ніж за рахунок українських банків. Крім того, іноземні банки мають доступ до більшого капіталу.

Портфельні інвестори включають інвестиційні фонди, як приватні фонди, так і фонди "допомоги", фонди венчурного капіталу, пенсійні фонди, страхові фонди та ін. Вони прагнуть до звільнення доходів від виплати дивідендів і підвищення вартості основних засобів (акцій), хоча і мають потреби в отриманні контрольного пакета акцій. Але портфельні інвестори звичайно хочуть мати право голосу на зборах акціонерів щодо того, як керувати підприємством, а також мати своїх представників у раді директорів.

Суворі правила Комісії з цінних паперів США не дозволяють американським фондам інвестувати в більшість українських підприємств. Менш суворі, але аналогічні правила європейських фондів як зовнішні правила, так і внутрішні вимоги фонду, також ускладнюють процес інвестування в Україну.

Недостатність капіталу змушує українські фонди шукати короткострокові торговельні прибутки строком до 6 місяців та інвестувати

тільки ліквідні цінні папери. Завдання американських і європейських портфельних інвесторів – знайти середньострокові і довгострокові доходи, пов'язані з ростом ринкової вартості. Тому вони вкладають інвестиції терміном 5 років і більше, до того ж в цінні папери з різним ступенем ліквідності.

Розмір і галузева приналежність підприємства є істотним чинником. Портфельні інвестори, які прагнуть отримати торговельний прибуток, в основному здійснюють інвестиції в акції великих підприємств. Великі іноземні інвестиційні фонди інвестують у великі підприємства. Але в Україні більшість з них середнього розміру і зацікавлені в акціях середніх підприємств. Останнім часом тенденції інвестиційної активності в Україні свідчать про те, що портфельні інвестори усе більше цікавляться окремими галузями.

Фонди “допомоги” – це інвестиційні інститути, які підтримуються іноземними урядами. Вони мають справу з невеликими інвестиціями – від 50 тис. дол. до 3 млн. дол., тобто займаються інвестуванням тільки в малі і середні підприємства. Фонди допомоги також є джерелами фінансування дочірніх підприємств, особливо, якщо це новий напрямок діяльності. Вони вітають неопосередковані заявки на фінансування, їхні двері завжди відкриті, принаймні для запитів.

Зі світової практики відомо, що фонди допомоги більше здійснюють інвестиції в період політичної й економічної нестабільності. У зв'язку з тим, що вони підтримуються іноземними урядами, на процес прийняття рішень впливають багато політичних факторів, які неможливо контролювати.

Стратегічними інвесторами можуть бути:

- компанії тієї ж або пов'язаної з нею галузі промисловості, які розширюють напрямки своєї діяльності;
- компанії, які працюють в іншій галузі промисловості і прагнуть краще використовувати свої активи;
- фінансово-промислові групи (ФПГ), які розвивають стратегічні зв'язки.

Стратегічні інвестори часто оцінюють вартість акцій підприємства вище, ніж портфельний інвестор. Стратегічні інвестори прагнуть до довгострокового співробітництва і значних повноважень при прийнятті стратегічних та оперативних рішень (контрольний пакет акцій, місце в раді директорів), а також можуть зажадати проведення непопулярних заходів, пов'язаних з реорганізацією і зміною стратегії.

Стратегічні інвестори часто створюють канали збуту на ринках України і прагнуть зайняти частку ринку або мати конкретні права на частку ринку, на виробництво з низькою собівартістю, джерела

висококваліфікованої і відносно недорогої робочої сили, іноді на технологію, ефект від взаємодії з діяльністю в інших країнах, можливість продажу продукції в Україні (для постачальника), готове джерело сировини і матеріалів (для покупця).

Українські підприємства середнього розміру – це найкращий об'єкт інвестиційної діяльності для стратегічних інвесторів, особливо, якщо інвестиції забезпечують право голосу при прийнятті основних оперативних рішень.

Українські підприємства прагнуть одержати інвестиції від стратегічного інвестора, тому що розраховують на:

- нову технологію, унікальне устаткування;
- знання ринку і галузі;
- доступ до каналів збуту на іноземних ринках;
- розширення асортименту продукції;
- визнання ринком торговельної марки інвестора, його репутації;
- потенційну економію за рахунок росту масштабів виробництва (ефект масштабу) при постачанні, виробництві і збуті;
- синергізм (ефект виробничого взаємного доповнення);
- постачання (для постачальника) або готовий ринок (для покупця);
- навчання у досвідчених професіоналів;
- наступне фінансування.

Найбільш прийнятною формою вкладення коштів для стратегічного інвестора є створення спільного підприємства. У цьому випадку інвестора приваблюють визначеність, окрема юридична особа, відсутність зобов'язань у соціальній сфері, податкові пільги, можливість інвесторів почати з малого і краще вивчити окреме підприємство, перш ніж інвестувати в основне підприємство, здійснювати контроль і призначати нове керівництво.

Українське підприємство також використовує низку переваг спільного підприємства, тому що може освоїти західні методи управління, запровадити їх на основному підприємстві, а також надати західному партнерові те, що він хоче (управлінський контроль, контрольний пакет акцій), не уступаючи контролю над основним підприємством.

Проаналізуємо менш поширені в даний час джерела довгострокового фінансування – публічні емісії акцій і облігацій.

Українське підприємство принципово може розглядати питання про публічну емісію акцій на українському ринку або на іноземному ринку. Це дозволяє йому одержувати кошти з різних джерел, диверсифікувати склад акціонерів навіть тоді, коли жоден інвестор не має контрольного пакета акцій. У випадку успіху підприємство збільшує ліквідність акцій і є прикладом для інших підприємств.

Водночас публічна емісія акцій допускає додаткові витрати, пов'язані з високою вартістю підготовки і витратами на емісію, рекламу та ін. Крім того, заздалегідь невідомо, скільки грошей буде отримано.

Українські приватні особи купують дуже невеликий відсоток акцій, які доступні для всіх. Більшість акцій продаються українським й іноземним портфельним інвесторам.

Публічна емісія на іноземному ринку забезпечує доступ до джерела капіталів у всьому світі, оцінки вартості акцій на міжнародних ринках і є відмінною рекламою для підприємства у випадку успіху. На жаль, вона дорожча від публічної емісії на українському ринку і можлива тільки для великих, добре відомих підприємств.

Пряма емісія цінних паперів через законодавчі обмеження цінних паперів і сучасної ринкової кон'юнктури не дозволяє українським підприємствам одержувати гроші шляхом прямої емісії акцій на більшості іноземних ринків.

Облігації – це інвестиційні інструменти, які відрізняються від акцій тим, що:

- по них проводиться фіксована виплата відсотків;
- вони мають фіксований термін дії;
- установа виплата основної суми при погашенні;
- по облігаціях діє переважна вимога щодо активів при невиконанні зобов'язань.

В Україні випуски облігацій здійснюються дуже рідко. Вони дорогі, тому для того, щоб покрити ризики інвесторів, потрібно виплачувати високі відсотки.

У розвинених країнах ринкової економіки облігації це досить розповсюджене джерело залучення капіталу. Як приклад можна розглянути особливості випуску і обігу облігацій у США. Американські підприємства регулярно здійснюють випуск облігацій вартістю 1000 дол. Ця сума є номінальною вартістю облігації. Облігації можуть бути гарантованими, що виражається передачею у заставу певного забезпечення, або негарантованими, якщо ризикованість облігації залежить винятково від фінансового стану емітента. За більшістю облігацій виплачується визначений процентний дохід ("ставка купона"), що виражається в процентах від номінальної вартості. Існують облігації з нульовим процентним доходом, а по деяких дохід виплачується за плаваючою ставкою.

Заявлена процентна ставка по облігації може дорівнювати або відрізнятися від домінуючої ринкової процентної ставки по цінних

паперах з аналогічним ризиком. Якщо заявлена процентна ставка перевищує ринкову ставку, облігація продаватиметься з премією понад номінальну вартість, що дорівнює 1000 дол. Якщо ставка нижча від ринкової процентної ставки, облігація продаватиметься зі знижкою номінальної вартості.

Підприємства, які хотіли б випускати облігації, будуть намагатися робити це в економічних умовах, що характеризуються відносно низькими процентними ставками.

Конвертовані облігації можна поміняти на інші цінні папери, як правило, звичайні акції емітента (50 або більше) на вибір власника облігації. Отже, власник облігації може конвертувати вимогу в частку участі, якщо діяльність підприємства буде визнана успішною, а конвертація – привабливою.

Облігації можуть погашатися товарною продукцією, яка користується попитом на ринку. Можливість конвертувати облігації робить їх дорожчими, в результаті чого емітент платить меншу процентну ставку або продає їх з більшою премією чи меншою знижкою.

Оптимізація структури джерел формування інвестиційних ресурсів

Формування оптимальної структури інвестиційних ресурсів – досить складний процес. Він визначається фінансовою стратегією підприємства, від нього багато в чому залежить фінансова стійкість.

Основні проблеми, які вирішуються на даному етапі:

- максимізація суми прибутку, що залишається в розпорядженні підприємства;
- забезпечення високої фінансової стійкості.

Рішення поставлених завдань забезпечується за допомогою:

- оптимізації співвідношення постійних і перемінних витрат;
- пошуку оптимальних джерел формування основного й оборотного капіталу;
- оптимізації співвідношення власного, акціонерного і позикового капіталу.

Аналіз структури формування інвестиційних ресурсів здійснюється на основі використання показників *левериджа*.

Розрізняють: *операційний, фінансовий і загальний леверидж*.

Операційний леверидж характеризує співвідношення основного й оборотного капіталу, тобто чим вища питома вага постійних витрат щодо перемінних, тим вищий операційний леверидж.

Таблиця 4.7

**Вплив операційного левериджа на рівень рентабельності капіталу
для підприємства А і В**

| Вихідні дані | Підприємство А | Підприємство В |
|--|--|--|
| Ціна одиниці продукції | 10 | 10 |
| Перемінні витрати на одиницю продукції | 8 | 6 |
| Постійні витрати на весь обсяг продукції | 100 000 | 300 000 |
| Точка беззбитковості | 50 000 | 75 000 |
| Обсяг продажів | 200 000 | 200 000 |
| Собівартість | $200\,000 \cdot 8 + 100\,000 = 1\,700\,000$ | $200\,000 \cdot 6 + 300\,000 = 1\,500\,000$ |
| Операційний дохід | $10 \cdot 200\,000 - 1\,700\,000 = 300\,000$ | $10 \cdot 200\,000 - 1\,500\,000 = 500\,000$ |
| Рентабельність капіталу | $300\,000 : 1\,700\,000 = 17,64\%$ | $500\,000 : 1\,500\,000 = 33,33\%$ |

Розрахунок точки беззбитковості при даному співвідношенні постійних і перемінних витрат:

Для підприємства А: $Q_1 = 100\,000 : (10 - 8) = 50\,000$ (од.).

Для підприємства В: $Q_2 = 300\,000 : (10 - 6) = 75\,000$ (од.).

Рентабельність капіталу підприємства В значно вища, ніж підприємства А.

Отже, інвестиції в постійний капітал підвищують операційний леверидж. Водночас витрати на фінансування постійного капіталу не залежать від ринкової кон'юнктури і зміни грошових потоків, що підвищує ступінь ризику.

Інвестиції в постійний капітал підвищують операційний леверидж і рентабельність капіталу, але призводять до зростання інвестиційного ризику.

Максимізація прибутку при різних співвідношеннях власних і позикових коштів досягається в процесі розрахунку *фінансового левериджа*.

Таблиця 4.8

**Вплив співвідношення власних і позикових коштів
на рентабельність капіталу**

| Вихідні дані | Проект А | Проект У |
|---|----------|----------|
| Загальна сума інвестиційних ресурсів, тис. грн. | 1000 | 1000 |
| у т.ч.: власних | 1000 | 500 |
| позикових | – | 500 |
| Норма прибутку, що інвестується, % | 20 | 20 |

Продовж. табл. 4.8

| Вихідні дані | Проект А | Проект У |
|--|----------|----------|
| Ставка за кредит, % | 12 | 12 |
| Валовий прибуток, тис. грн. | 200 | 200 |
| Ставка податку на прибуток, % | 30 | 30 |
| Сума податку на прибуток, тис. грн. | 60 | 60 |
| Процентні виплати, тис. грн. | – | 60 |
| Чистий прибуток, тис. грн. | 140 | 80 |
| Рентабельність капіталу (рівень чистого прибутку у розрахунку на власний капітал), % | 14 | 16 |

Ефект від фінансового левериджа проявляється тільки в тому випадку, коли норма прибутку на капітал, що інвестується, істотно перевищує середній рівень процентної ставки за кредит, тобто вища від ціни позикових коштів.

Бюджетне фінансування інвестиційних проектів

У сучасних економічних умовах в Україні дуже велике значення має державна підтримка інвестиційних процесів. Фінансова підтримка розвитку галузей економіки може здійснюватися за такими напрямками:

- 1) створення належних фінансово-економічних передумов розвитку галузей економіки та суб'єктів підприємництва, перш за все платоспроможного попиту на внутрішньому ринку, конкурентноздатності як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках;
- 2) безпосередньої фінансової підтримки галузей, програм, проектів та підприємств.

Фінансова підтримка може здійснюватися за рахунок державних та недержавних коштів, внутрішніх та зовнішніх джерел фінансування.

Внутрішні джерела фінансування складаються з:

- централізованих джерел, що включають кошти Державного бюджету та державних цільових фондів;
- коштів місцевих бюджетів;
- власних чи запозичених коштів суб'єктів господарської діяльності, що спрямовуються на інвестиційні цілі.

Для забезпечення сталого розвитку України її бюджетна політика повинна стати дієвим інструментом управління економікою, забезпечення фінансовими ресурсами першочергових потреб соціально-економічного розвитку держави, економічної безпеки. У зв'язку з цим

значна частина валового внутрішнього продукту і в подальшому буде перерозподілятися через бюджет.

Держава використовує бюджет для регулювання ринкової економіки, в процесі формування і використання доходів та витрат застосовує різні методи. До найбільш важливих форм бюджетної підтримки розвитку галузей можна віднести такі:

1. Податкове та митне регулювання, що впливає на розвиток виробництва, попит та пропозицію на окремі види послуг, товарів, робіт.
2. Пряме бюджетне фінансування загальнодержавних програм, що забезпечують розширення суспільного відтворення, удосконалення його структури, прогрес суспільства. До них відносяться великі інвестиційні програми, програми приватизації, охорони навколишнього природного середовища, конверсія оборонних підприємств, розвиток паливно-енергетичного комплексу, створення нових робочих місць, фундаментальні наукові дослідження та інші макроекономічні і загальнодержавні програми.
3. Субсидування деяких галузей, підприємств, господарств для вирівнювання економічних умов їх господарювання, наприклад, сільського господарства, місцевого транспорту, комунального і житлового господарства.
4. Видача безпроцентних або пільгових бюджетних кредитів.
5. Відшкодування ставок банківського кредиту.
6. Надання гарантій для отримання банківських позичок.
7. Створення за рахунок бюджетних ресурсів особливих фондів і резервів для попередження диспропорцій у розвитку економіки, підтримання підприємництва.

Закупівля товарів, робіт і послуг за державні кошти

В Україні діє законодавчо закріплений принцип, при якому фінансування закупівель товарів, робіт і послуг повністю або частково за державні кошти здійснюється виключно на конкурсній основі.

Влітку 2000 р. набрав чинності Закон України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” від 22.02.2000 № 1490-III.

Він визначає загальні правові та економічні засади здійснення процедур закупівель товарів, робіт і послуг за рахунок державних коштів.

Метою цього Закону є створення конкурентного середовища у цій сфері, забезпечення прозорості процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти та досягнення оптимального і раціонального їх використання.

У цьому Законі нижченаведені терміни вживаються у такому значенні:

- *замовник* – органи державної влади та місцевого самоврядування і підпорядковані їм установи та організації, а також установи і підприємства, уповноважені Кабінетом Міністрів України або органами місцевого самоврядування здійснювати закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти;
- *органи державної влади* – орган законодавчої влади, міністерства, інші центральні чи місцеві органи виконавчої влади, органи судової влади чи прокуратури;
- *державна закупівля* (далі – закупівля) – придбання замовником товарів, робіт і послуг за державні кошти у порядку, встановленому цим Законом;
- *державні кошти* – кошти Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, кошти державних цільових фондів, кошти Пенсійного фонду України, державні кредитні ресурси;
- *постачальник* (виконавець) – суб'єкт господарювання (резидент або нерезидент), який підтвердив намір взяти участь у процедурі закупівлі та подає чи подав тендерну пропозицію;
- *товари* – продукція будь-якого виду та призначення, у тому числі сировина, вироби, устаткування, технології, предмети у твердому, рідкому, газоподібному стані, включаючи електроенергію, а також послуги, пов'язані з поставкою товарів, якщо їх вартість не перевищує вартості самих товарів;
- *роботи* – будь-яка діяльність, пов'язана з проектуванням, будівництвом нових, розширенням, реконструкцією, капітальним ремонтом та реставрацією об'єктів і споруд виробничого та невиробничого призначення, технічним переозброєнням діючих підприємств, а також супровідні послуги, у тому числі геодезичні роботи, буріння, сейсмічні дослідження, аеро- та супутникова фотозйомки та інші, якщо вартість виконання цих послуг не перевищує вартості самого будівництва;
- *послуги* – будь-яка закупівля, крім товарів та робіт, включаючи підготовку спеціалістів, забезпечення транспортом і зв'язком, освоєння технологій, наукові дослідження, медичне та побутове обслуговування;
- *тендерна документація* – документація, що готується замовником та передається виконавцям для підготовки ними тендерних пропозицій щодо предмета закупівлі;
- *тендерний комітет* – група спеціалістів, що призначається замовником відповідальною за здійснення процедур закупівлі згідно з положеннями цього Закону;

- *тендерна пропозиція* – пропозиція щодо певного предмета закупівлі, яка готується та подається виконавцем замовнику відповідно до вимог тендерної документації;
- *альтернативна тендерна пропозиція* – пропозиція, яка може бути подана виконавцем замовнику додатково у складі тендерної пропозиції, якщо це передбачено процедурою закупівлі, і відрізняється від пропозиції, розробленої відповідно до умов, передбачених тендерною документацією;
- *акцепт тендерної пропозиції* – прийняття замовником тендерної пропозиції та надання згоди на її оплату. Тендерна пропозиція вважається акцептованою, якщо замовником в установленій у тендерних документах строк подано письмове підтвердження виконавцю у акцепті тендерної пропозиції після визначення його переможцем процедури закупівлі;
- *торги* – порядок здійснення конкурентного відбору виконавців щодо закупівлі товарів, виконання робіт, надання послуг за процедурами, встановленими цим Законом;
- *преференційна поправка* – спосіб надання замовником переваги вітчизняному виробнику при визначенні переможця процедур закупівель шляхом застосування відсоткової межі до ціни його тендерної пропозиції у порівнянні з найбільш вигідною серед поданих у розмірах, встановлених цим Законом;
- *договір про закупівлю* – будь-який договір купівлі між замовником та виконавцем – переможцем процедур закупівлі, який укладається в результаті їх здійснення;
- *забезпечення тендерної пропозиції* (далі – тендерне забезпечення) – надання виконавцем замовнику гарантій щодо забезпечення виконання ним зобов'язань, які виникають у зв'язку з поданням тендерних пропозицій, включаючи такі способи забезпечення, як банківські гарантії, резервні акредитиви, чеки, згідно з якими первинне зобов'язання несе будь-який банк, депозити у готівкових коштах, векселі;
- *забезпечення виконання договору про закупівлю* – надання виконавцем замовнику гарантій виконання ним вимог договору про закупівлю, включаючи такі способи забезпечення, як банківські гарантії, резервні акредитиви, чеки, згідно з якими первинне зобов'язання несе будь-який банк, депозити у готівкових коштах, векселі;
- *вітчизняний виробник* – суб'єкт підприємництва – резидент, який здійснює виробництво товарів, виконує роботи чи надає послуги на території України.

Прийняття цього Закону – надзвичайно важливий крок до удосконалення взаємовідносин органів влади та одержувачів бюджетних коштів.

Придбання товарів і послуг на тендерній основі є вирішальним для більш ефективного та економного використання бюджетних коштів.

Основними цілями проведення тендерів є:

- *соціальна* – забезпечення прозорості використання державних коштів;
- *економічна* – забезпечення найкращого співвідношення ціни і якості;
- *інформаційна* – отримання адекватної інформації про характеристики товарів, робіт та послуг.

Процедура державних закупівель ґрунтується на таких принципах:

- *відкритість* – можливість отримати інформацію як про наявність потреби в закупівлі, так і про результати тендеру. Цей принцип забезпечується шляхом визначення на етапі формування бюджету програм та видатків, які повинні здійснюватися через процедури відкритих і публічних конкурсів відповідно до конкретних критеріїв. Для забезпечення рівного доступу всіх учасників ринку до участі в конкурсі інформація відповідно до Закону публікується у “Віснику державних закупівель”;
- *прозорість*, як і відкритість, забезпечується чітко регламентованою процедурою проведення конкурсів, визначенням критеріїв відбору переможців та відкритим прийняттям рішень. Прозорість використання державних коштів є одним з головних методів боротьби з корупцією;
- *конкурентність* потрібна для досягнення найкращого співвідношення ціни та якості. Цей принцип має застосовуватися на всіх етапах тендерного процесу, зокрема для запобігання спробам змови між учасниками тендеру;
- *легітимність* полягає в тому, що орган, який приймає рішення, повинен бути правомочним та повноважним. Оскільки використовуються податкові надходження, що належать громаді, яку представляє місцева рада, ця рада призначає тендерний комітет і визначає порядок його діяльності. Повноваження тендерного комітету забезпечуються бюджетними призначеннями на здійснення закупівель;
- *повнота* охоплення тендерним законодавством всіх фінансових взаємовідносин між публічним та приватним секторами є необхідним елементом відкритості державної влади. Це означає, що всі бюджетні призначення повинні аналізуватися з точки зору проведення закупівель;

- *колегіальність* – колективне прийняття рішень, яке вимагає, щоб жоден член тендерного комітету не мав конфлікту інтересів і не був офіційно підлеглим іншому члену тендерного комітету;
- *рівний ступінь відповідальності сторін* (уряду і підрядника) – основний правовий принцип, що визначає взаємні зобов'язання і санкції за будь-які порушення умов договору;
- *право на оскарження дій замовника*. Важливо зазначити, що в законодавстві чітко записано, що рішення може оскаржуватися лише на підставі недотримання процедур закупівель.

Цей Закон застосовується до всіх закупівель товарів, робіт і послуг, що повністю або частково здійснюються за рахунок державних коштів.

Вітчизняні та іноземні виконавці беруть участь у процедурі закупівлі на рівних умовах відповідно до положень Закону, за винятком випадків, коли застосовуються положення цього Закону щодо умов захисту вітчизняного ринку, а саме:

- замовник надає перевагу тендерній пропозиції, поданій вітчизняним виробником, шляхом застосування преференційної поправки до її ціни або обмежує участь у процедурі закупівлі винятково вітчизняними виробниками у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України за умови, що очікувана вартість предмета закупівлі не перевищує суму, еквівалентну:
 - для товарів – 200 тис. євро;
 - для послуг – 300 тис. євро;
 - для робіт – 4 млн. євро.

Розмір преференційної поправки повинен становити 10 відсотків від ціни тендерної пропозиції.

Якщо предметом закупівлі є послуги чи роботи, що здійснюються на території України, замовник має право вимагати від іноземного виконавця, який бере участь у процедурі закупівлі, виконання цих послуг чи робіт з використанням вітчизняної сировини, матеріалів та робочої сили.

Замовник може вимагати від виконавця надання інформації про його відповідність таким кваліфікаційним вимогам:

- наявність відповідного дозволу або ліцензії на виконання певних робіт чи послуг;
- наявність коштів, обладнання та працівників відповідної кваліфікації, які мають необхідні знання та досвід;
- сплата податків і зборів (обов'язкових платежів), передбачених законодавством України;
- здійснення підприємницької діяльності відповідно до положень його статуту;

- відсутність підстав для відмови в торгах, передбачених ст. 11 цього Закону;
- виконання аналогічних договорів.

Основні види та процедура торгів

Закупівля може здійснюватися за допомогою таких процедур:

- відкритих торгів;
- торгів з обмеженою участю;
- двоступеневих торгів;
- запиту цінових пропозицій (котирувань);
- закупівлі в одного постачальника (виконавця).

Основною процедурою здійснення закупівель є *відкриті торги*. Застосування інших процедур закупівлі, очікувана вартість яких дорівнює або перевищує 100 тис. євро, потребує погодження з уповноваженим органом у встановленому ним порядку.

Під час проведення відкритих торгів тендерні пропозиції мають право надавати всі заінтересовані виконавці, запрошені замовником, шляхом публікації оголошення.

Під час проведення *торгів з обмеженою участю* тендерні пропозиції мають право надавати лише ті виконавці, які запрошені замовником взяти участь у процедурі закупівлі.

Процедури торгів з обмеженою участю можуть застосовуватися, якщо:

- товари, роботи чи послуги через їх складний або спеціалізований характер можуть бути запропоновані обмеженою кількістю виконавців;
- закупівля товарів, робіт чи послуг у зв'язку з їх спеціальним призначенням є державною таємницею.

Під час проведення торгів з обмеженою участю замовник запрошує до участі у процедурі закупівлі таку кількість виконавців, яка могла б забезпечити вибір найбільш вигідної пропозиції та конкуренцію, але не менше двох.

Тендерна документація повинна містити:

- інструкцію про підготовку тендерних пропозицій;
- перелік критеріїв, які висуваються тендерним комітетом з метою оцінки відповідності виконавців встановленим кваліфікаційним вимогам;
- інформацію про необхідність документального підтвердження відповідності виконавців встановленим кваліфікаційним вимогам;

- інформацію про характер і необхідні технічні та якісні характеристики предмета закупівлі, у тому числі:
 - технічну специфікацію, плани, креслення, малюнки, підготовлені відповідно до другої та третьої частин цієї статті;
 - кількість товару;
 - місце, де мають бути виконані роботи чи надані послуги;
 - додаткові послуги, які мають бути надані;
 - строки поставки товарів, виконання робіт, надання послуг;
- перелік критеріїв та методику їх оцінки для визначення найкращої тендерної пропозиції;
- зазначення основних умов, які обов'язково будуть включені в договір про закупівлю чи проект договору про закупівлю;
- опис окремої частини або частин предмета закупівлі, до яких можуть бути подані тендерні пропозиції, якщо виконавцям дозволяється подати тендерні пропозиції тільки до частини товарів, робіт чи послуг, що закупаються;
- спосіб оцінки і порівняння альтернативних тендерних пропозицій;
- методику розрахунку ціни тендерної пропозиції із зазначенням того, чи повинна вона включати інші елементи, крім вартості самих товарів, робіт чи послуг, наприклад, витрати на транспортування, страхування, навантаження, розвантаження, сплату митних тарифів, податків тощо;
- інформацію про валюту (валюти), у якій (яких) має бути розрахована і зазначена ціна тендерної пропозиції;
- зазначення мови (мов), якою (якими) мають бути складені тендерні пропозиції;
- вимоги замовника до надання тендерного забезпечення та забезпечення виконання договору про закупівлю;
- умови повернення чи неповернення тендерного забезпечення;
- зазначення способу, місця та кінцевого строку подання тендерних пропозицій;
- виклад процедури надання роз'яснень щодо тендерної документації, а також повідомлення про намір замовника провести збори виконавців;
- зазначення строку, протягом якого тендерні пропозиції вважаються дійсними;
- зазначення місця, дати та часу розкриття тендерних пропозицій;
- зазначення прізвища, посади та адреси однієї чи кількох посадових осіб або інших працівників замовника, уповноважених здійснювати зв'язок із виконавцями;
- інформацію про додаткові умови, необхідні для акцепту тендерної пропозиції.

Замовник повинен зазначити у тендерній документації умови надання тендерного забезпечення, його розміри, форми, а також випадки, коли тендерне забезпечення не повертається виконавцю.

На вимогу замовника виконавець під час подання тендерної пропозиції одночасно вносить тендерне забезпечення, розмір якого не повинен перевищувати одного відсотка від очікуваної вартості у разі проведення торгів на закупівлю робіт та п'яти відсотків у разі проведення торгів на закупівлю товарів чи послуг на умовах, визначених тендерною документацією.

Тендерне забезпечення не повертається замовником у таких випадках:

- відкликання або зміна тендерної пропозиції виконавцем після закінчення строку її подання;
- невідписання виконавцем, що став переможцем торгів, договору про закупівлю;
- ненадання виконавцем, який став переможцем торгів, необхідних гарантій щодо виконання договору про закупівлю після акцепту його тендерної пропозиції, якщо надання таких гарантій передбачено тендерною документацією.

Замовник не може претендувати на тендерне забезпечення і повинен повернути відповідну суму виконавцю протягом 10 календарних днів з дня настання підстави для повернення тендерного забезпечення у разі:

- закінчення строку дії забезпечення тендерної пропозиції, зазначеного у тендерній документації;
- укладення договору про закупівлю з виконавцем, що став переможцем торгів;
- відкликання тендерної пропозиції до закінчення строку її подання, якщо це передбачено у тендерній документації;
- закінчення процедур закупівлі без укладення договору про закупівлю з жодним із виконавців, які подали тендерні пропозиції.

Під час здійснення закупівлі товарів, робіт, послуг замовник має право вимагати від виконавця – переможця процедури закупівлі – внесення ним під час укладення договору про закупівлю забезпечення його виконання.

Розмір забезпечення виконання договору про закупівлю не може перевищувати 15 відсотків його кошторисної вартості під час здійснення закупівлі товарів і послуг та відповідно 5 відсотків у разі закупівлі робіт.

Замовник визначає виконавця – переможця торгів із тих тендерних пропозицій, які не були відхилені на основі критеріїв оцінки тендерних пропозицій, зазначених у тендерній документації.

Такими критеріями оцінки можуть бути:

- найнижча ціна;
- строк поставки (виконання);
- якість, естетичні та функціональні характеристики, екологічна чистота;
- післяпродажне обслуговування;
- умови розрахунків;
- можливість економічних переваг, що з'являються у зв'язку з реалізацією тендерної пропозиції;
- експлуатаційні витрати, пов'язані з використанням завершеного будівництвом об'єкта;
- передача технології та підготовка управлінських, наукових і виробничих кадрів, включаючи використання місцевих ресурсів, у тому числі засобів виробництва, робочої сили і матеріалів для виготовлення товарів, виконання робіт, послуг, що пропонуються виконавцем.

Якщо для визначення найкращої тендерної пропозиції використовуються інші критерії, а не ціна, у тендерній документації має бути визначений (при можливості) їх вартісний еквівалент або питома вага у загальній оцінці тендерних пропозицій.

Для оцінки тендерних пропозицій можуть залучатися відповідні експертні організації чи окремі експерти, рекомендації яких можуть бути використані під час визначення переможця процедури закупівлі.

Замовник відхиляє тендерну пропозицію, якщо:

- виконавець не відповідає кваліфікаційним вимогам, встановленим ст. 15 цього Закону;
- тендерна пропозиція не відповідає умовам тендерної документації;
- виконавець, який подав тендерну пропозицію, не погоджується з виправленням виявленої замовником арифметичної помилки;
- виконавець своїми діями призвів до виникнення обставин, зазначених у ст. 7 цього Закону.

Торги відмінюються, якщо:

- на участь у них було подано лише одну тендерну пропозицію;
- відхилено всі тендерні пропозиції відповідно до вимог ст. 27 цього Закону.

Торги визнаються такими, що не відбулися, якщо:

- ціна найбільш вигідної тендерної пропозиції перевищує суму, передбачену замовником на фінансування закупівлі;
- здійснення закупівлі не відповідає державним потребам внаслідок настання непередбачуваних об'єктивних обставин (дії непереборної сили).

Замовник акцептує тендерну пропозицію, яка визнана найкращою. Повідомлення про акцепт тендерної пропозиції надсилається переможцю торгів протягом п'яти календарних днів після їх закінчення.

З виконавцем, тендерну пропозицію якого було акцептовано, протягом чотирнадцяти робочих днів укладається договір про закупівлю відповідно до вимог тендерної документації.

Процедура *двоступневих торгів* застосовується у таких випадках:

- замовник не може скласти конкретний перелік товарів (робіт) або визначити вид послуг, а також якщо для прийняття оптимального рішення про закупівлю необхідно провести попередні переговори з виконавцями;
- всі тендерні пропозиції, подані виконавцями на відкриті торги, замовник відхилив через змову виконавців щодо ціни відповідного товару, робіт чи послуг, а також коли виконавці, які подали тендерні пропозиції, не відповідали вимогам, викладеним у тендерній документації;
- для нових будівельних робіт, які повторюють попередні і відповідають типовому проекту, щодо якого первинний договір про закупівлю був укладений згідно з положеннями розділу III цього Закону;
- предметом закупівлі є здійснення наукових досліджень, експериментів або розробок, надання консультаційних та інших спеціальних послуг.

Процедура двоступневих торгів здійснюється за двома етапами:

1) на першому етапі всім виконавцям пропонується подавати попередні тендерні пропозиції без зазначення ціни. Тендерна документація при цьому повинна містити пропозиції щодо технічних, якісних та інших характеристик предмета закупівлі, умов поставки, підтвердження професійної та технічної компетентності виконавців та їх відповідності кваліфікаційним вимогам.

Замовник проводить переговори з будь-ким із виконавців. Після отримання попередніх пропозицій замовник має право внести зміни до тендерної документації щодо технічних вимог та вимог до якості предмета закупівлі чи запропонувати нові характеристики та критерії оцінки пропозицій відповідно до цього Закону. Про зміну умов тендерної документації замовник інформує всіх виконавців під час надання їм запрошень до участі у другому етапі торгів;

2) на другому етапі замовник пропонує виконавцям, попередні тендерні пропозиції яких не були відхилені на першому етапі, надати остаточні тендерні пропозиції із зазначенням ціни.

Виконавці, попередні тендерні пропозиції яких не були відхилені на першому етапі, до участі у другому етапі торгів надають тендерне забезпечення своїх пропозицій, якщо це передбачено тендерною документацією.

Далі процедура двоступневих торгів проводиться так само, як і процедура відкритих торгів.

Порядок застосування процедури запиту цінкових пропозицій (котирувань)

Замовник може здійснювати закупівлю шляхом застосування процедури запиту цінкових пропозицій (котирувань) для закупівель вже готових для вжитку товарів чи послуг, які не виробляються спеціально або за окремими специфікаціями замовника і для яких є постійно діючий ринок, та за умов, що вартість закупівлі не перевищує суму, еквівалентну 10 тис. євро (для робіт – 40 тис. євро).

Під час застосування процедури запиту цінкових пропозицій (котирувань) замовник подає запит щодо цінкових пропозицій (котирувань) не менше ніж трьом виконавцям.

Кожному виконавцю, до якого звернено запит, повинно бути повідомлено про те, чи включаються у вартість товарів або послуг витрати на транспортування, страхування, сплату мита, податків та інших зборів і обов'язкових платежів.

Кожен виконавець має право подати тільки одну цінову пропозицію, яка не може бути в подальшому змінена. Пропозиція подається у запечатаному конверті чи в іншій формі, визначеній замовником, не пізніше встановленого ним строку.

Пропозиції розкриваються у визначений замовником час. До розкриття тендерних пропозицій мають бути запрошені виконавці, які подали свої пропозиції. Замовник протягом шести календарних днів інформує про результати здійснення процедури запиту цінкових пропозицій (котирувань) усіх виконавців, які подали свої цінові пропозиції, але не були присутні під час розкриття пропозицій.

Замовник укладає договір про закупівлю з тим виконавцем-переможцем, який подав пропозицію з найнижчою ціною, що задовольняє замовника.

Закупівля у одного виконавця – це процедура, відповідно до якої замовник укладає договір про закупівлю з виконавцем після проведення з ним переговорів.

Процедура закупівлі у одного виконавця застосовується замовником після погодження в установленому порядку з уповноваженим органом у разі:

- закупівлі творів мистецтва або закупівлі, пов'язаної із захистом авторських прав;
- відсутності конкуренції (з технічних причин) на товари, роботи чи послуги, які можуть бути поставлені (виконані) тільки певним виконавцем, і при цьому немає альтернативи;
- потреби у здійсненні додаткових поставок первинним виконавцем, призначених для часткової заміни або розширення поставок, коли зміна виконавця може призвести до закупівлі обладнання або послуг,

- які не відповідають вимогам взаємозаміни з наявним обладнанням або послугами;
- необхідності проведення додаткових будівельних робіт, не включених у початковий проект, але які стали через непередбачувані обставини необхідними для виконання проекту за умови, що договір буде укладено з виконавцем цих робіт, якщо такі роботи технічно чи економічно пов'язані з основним договором. При цьому загальна вартість договору на додаткові роботи не повинна перевищувати 50 відсотків вартості основного договору;
 - закупівлі товарів, робіт чи послуг, які у зв'язку з їх спеціальним призначенням становлять державну таємницю;
 - укладення договору про закупівлю з переможцем архітектурного конкурсу;
 - закупівель, які здійснюються за значно нижчими від ринкових цінами, що діють протягом дуже короткого строку;
 - закупівлі послуг з виконання наукових досліджень та розробок, медичних та побутових послуг;
 - виникнення нагальної потреби здійснення закупівлі у зв'язку з особливими економічними або соціальними обставинами, яких замовник не міг передбачити.

4.4. ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЙНИМИ ПРОЕКТАМИ

Ефективне використання фінансових ресурсів, що інвестуються, неможливе без належної організації управління інвестиційними проектами.

У світі вже давно визнано, що управління проектами – особлива сфера менеджменту, застосування якої дає відчутні результати. Професіонали в цій сфері високо цінуються, наприклад, у США це третя за середнім розміром оплати професія після юристів і лікарів, в Росії спеціалістам з управління проектами зараз пропонують заробітну плату 1–5 тис. дол. Сама ж методологія управління проектами стала фактичним стандартом управління на багатьох тисячах підприємств і застосовується певною мірою практично у всіх великих корпораціях. Так, у 2002 р. прийняті стандарти управління проектами ANSI, розроблений проект стандартів управління проектами ISO 10006.

Управління проектами дає відчутні результати у всіх сферах застосування, чим і пояснюється популярність цієї технології.

У нашій країні не всі і не завжди правильно розуміють предмет управління проектами, часто плутаючи управління проектами зі складанням бізнес-планів.

Управління проектами (Project Management) – це діяльність щодо планування, організації, координації, мотивації і контролю протягом життєвого циклу проекту шляхом застосування системи сучасних методів і техніки управління, метою якої є забезпечення найбільш ефективної реалізації визначених в інвестиційному проекті результатів за складом і обсягом робіт, вартістю, якістю і задоволенням учасників інвестиційного проекту.

Проект – це тимчасове підприємство, призначене для створення унікальних продуктів або послуг.

“Тимчасове” означає, що будь-який проект має початок і неодмінно завершується, коли досягаються поставлені цілі або виникає розуміння того, що цілі не можуть бути досягнуті. “Унікальних” означає, що створювані продукти або послуги істотно відрізняються від інших аналогічних продуктів і послуг.

Унікальність продуктів або послуг проекту обумовлює необхідність послідовного уточнення їхніх характеристик у міру виконання проекту.

Як приклад інвестиційного проекту можна навести будівництво, освоєння будь-якої нової продукції, проведення капітальних ремонтних робіт, впровадження інформаційної системи на підприємстві, проведення виборчої кампанії, зйомки кінофільму та іншого, що відповідає наведеному визначенню.

Управління проектами підпорядковується чіткій логіці, що пов’язує між собою різні сфери знань і процеси управління проектами.

Насамперед проект обов’язково має одну або кілька цілей. Цілями далі будемо вважати не тільки кінцеві результати проекту, але й шляхи досягнення цих результатів, наприклад, застосування технологій, систем управління проектом.

Цілі проекту можуть бути реалізовані різними способами. Для порівняння цих способів необхідні критерії успішності при досягненні поставлених цілей. Одним із основних критеріїв оцінки різних варіантів виконання проекту є терміни і вартість досягнення результатів. При цьому заплановані цілі і якість можуть обмежуватися при розгляді й оцінці різних варіантів. Однак можна використовувати й інші критерії та обмеження, зокрема ресурсні.

Для управління проектами необхідні важелі. Впливати на шляхи досягнення результатів проекту, цілі, якість, терміни і вартість виконання робіт можна, обираючи для цього технології, склад, характеристики і ресурси з метою виконання тих чи інших робіт. Отже, технології, що застосовуються, і ресурси проекту можна віднести до основних важелів управління проектами. Крім того, існують і допоміжні засоби, призначені для управління основними. До допоміжних важелів управління можна

віднести, наприклад, контракти, що дозволяють залучити необхідні ресурси на потрібний термін. Для управління ресурсами необхідно також забезпечити ефективну організацію робіт. Це стосується структури управління проектом, організації інформаційної взаємодії учасників проекту, управління персоналом.

Інформація, що використовується в управлінні проектами, не буває повністю достовірною. Урахування невизначеності інформації необхідне і при плануванні проекту, і для грамотного укладання контрактів. Аналізу й врахуванню невизначеностей присвячений аналіз ризиків.

Процеси управління проектами

Будь-який проект у процесі реалізації проходить різні стадії, які в сукупності називаються життєвим циклом проекту. Для реалізації різних функцій управління проектом необхідні дії, які в подальшому іменуються процесами управління проектами.

Управління проектами – інтегрований процес. Дії (або їх відсутність) в одному напрямку впливають і на інші напрямки. Такий взаємозв'язок змушує балансувати між завданнями проекту – часто поліпшення в одній сфері може бути досягнуте лише за рахунок погіршення в іншій.

Проект складається з процесів. *Процес – це сукупність дій, які приносять результат.* Процеси проекту розподіляються на дві основні групи:

- процеси управління проектами стосуються організації і опису робіт за проектом, які будуть докладно описані далі;
- процеси, зорієнтовані на продукт, стосуються специфікації і виробництва продукту. Визначаються життєвим циклом проекту і залежать від сфери застосування.

Процеси управління проектами і процеси, зорієнтовані на продукт, накладаються і взаємодіють. Наприклад, цілі проекту не можуть бути визначені при відсутності розуміння того, як створити продукт.

Процеси управління проектами можуть бути поділені на шість основних груп, за якими реалізуються різні функції управління:

- процеси ініціації – ухвалення рішення про початок виконання проекту;
- процеси планування – визначення цілей і критеріїв успіху проекту і розробка робочих схем їх досягнення;
- процеси виконання – координація людей та інших ресурсів для виконання плану;
- процеси аналізу – визначення відповідності плану і виконання проекту відповідно до поставлених цілей і критеріїв успіху, прийняття рішень про необхідність застосування коригувальних впливів;

- процеси управління – визначення необхідних коригувальних впливів, їх узгодження, затвердження і застосування;
- процеси завершення – формалізація виконання проекту і доведення його до упорядкованого фіналу.

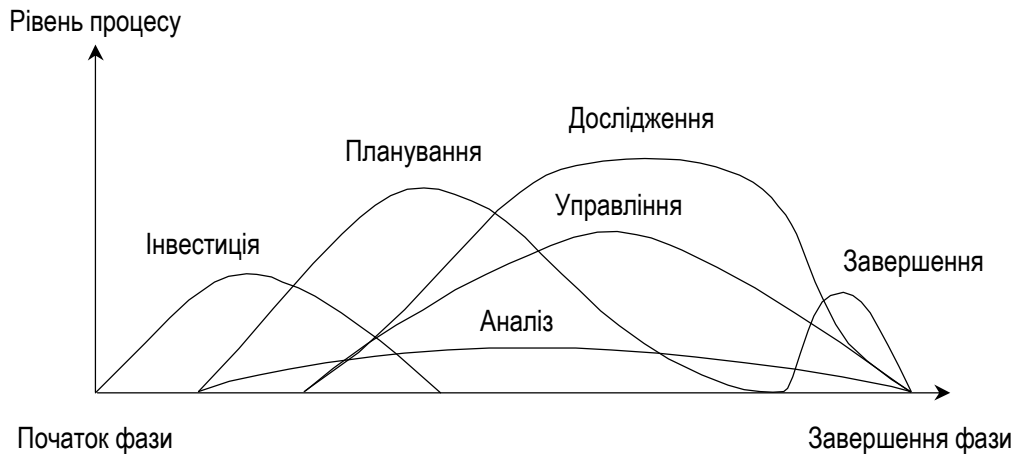


Рис. 4.5. Графік процесів у фазі управління проектами

Процеси управління проектами і відбуваються з різною інтенсивністю та накладаються один на одного на всіх стадіях проекту, як показано на рис. 4.5.

Крім того, процеси управління проектами пов'язані своїми результатами. Результат виконання одного стає вихідною інформацією для іншого. Ці взаємозв'язки проілюстровані на рис. 4.6.

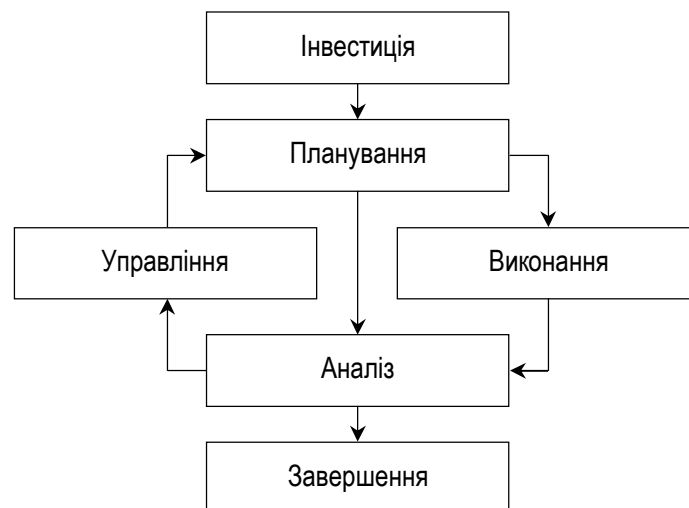


Рис. 4.6. Взаємозв'язки процесів управління проектами

І, нарешті, існують взаємозв'язки груп процесів різних фаз проекту. Закриття однієї фази може бути входом для ініціації наступної фази,

наприклад, завершення фази проектування потребує схвалення замовником проектною документацією, яка необхідна для початку реалізації.

У реальному проекті фази можуть не тільки передувати один одному, але і накладатися.

Повторення ініціації на різних фазах проекту допомагає контролювати актуальність виконання проекту. Якщо необхідність його здійснення відпадає, чергова ініціація дозволяє вчасно це установити й уникнути зайвих витрат.

Ініціація включає єдиний підпроцес – авторизацію, тобто рішення почати наступну фазу проекту.

Планування має велике значення для проекту, оскільки проект містить те, що раніше не виконувалося. Планування включає порівняно багато процесів. Однак не слід вважати, що управління проектами – це тільки планування. Зусилля, докладені для планування, варто порівнювати з цілями проекту і корисністю отриманої інформації.

Нагадаємо, що варто розрізнити цілі проекту і цілі продукту проекту. Продукт проекту – це продукція (або послуги), створена в результаті виконання проекту.

Цілі продукту – властивості і функції, якими повинна володіти продукція проекту.

Цілі проекту – робота, яку потрібно виконати для виробництва продукту із заданими властивостями.

У ході виконання проекту процеси управління різними його фазами багаторазово повторюються. Змінюватися можуть цілі проекту, його бюджет, ресурси та ін. Крім того, планування проекту – це не точна наука. Різні творці проекту можуть розробити різні плани для одного проекту. А пакети управління проектами можуть містити різні види виконання робіт при однакових вихідних даних.

Деякі з процесів планування мають чіткі логічні та інформаційні взаємозв'язки і виконуються в одному порядку практично в усіх проектах. Наприклад, спочатку варто визначити, з яких робіт складається проект, а вже потім розраховувати терміни виконання і вартість проекту. Ці основні процеси виконуються по декілька разів протягом кожної фази проекту.

Крім основних процесів планування, є ряд допоміжних процесів, необхідність у використанні яких залежить від конкретного проекту, зокрема:

- планування якості – визначення того, які стандарти якості використовувати в проекті і як цих стандартів досягти;
- планування організації – визначення, документування і визначення ролей, відповідальності і взаємин звітності в організації;

- призначення персоналу – визначення людських ресурсів для виконання робіт за проектом;
- планування взаємодії – визначення потоків інформації і способів взаємодії, необхідних для учасників проекту;
- ідентифікація ризику – визначення і документування подій ризику, які можуть вплинути на проект;
- оцінка ризику – оцінка ймовірностей настання подій ризику, їхніх характеристик і впливу на проект;
- розробка реагування – визначення необхідних дій для попередження ризиків і реакції на загрозові події;
- планування постачань – визначення того, що, як і коли повинно бути поставлене;
- підготовка умов – вироблення вимог до постачань і визначення потенційних постачальників.

Взаємозв'язок між допоміжними підпроцесами значною мірою залежить від природи проекту.

Виконання проекту повинне регулярно аналізуватися для того, щоб виявити відхилення від плану й оцінити їх вплив на проект. Регулярне вимірювання параметрів проекту та ідентифікація відхилень в подальшому відноситься до процесів виконання і називається контролем виконання. Контроль виконання варто проводити за всіма параметрами, що входять у план проекту.

Як і в плануванні, процеси виконання можна розділити на основні і допоміжні. До основних можна віднести сам процес виконання плану проекту.

Серед допоміжних процесів визначимо такі:

- облік виконання – підготовка і розподіл інформації, яка необхідна для учасників проекту з певною періодичністю;
- підтвердження якості – регулярна оцінка виконання проекту з метою підтвердження відповідності прийнятим стандартам якості;
- підготовка пропозицій – збір рекомендацій, відзивів, пропозицій, заявок та ін.;
- вибір постачальників – оцінка пропозицій, вибір постачальників і підрядників, укладання контрактів;
- контроль контрактів – контроль за виконанням контрактів постачальниками і підрядниками;
- розвиток команди проекту – підвищення кваліфікації учасників команди проекту.

Процеси аналізу

Процеси аналізу включають аналіз плану і аналіз виконання проекту. Аналіз плану передбачає визначення того, чи відповідає складений план виконання проекту вимогам до нього і очікуванням учасників проекту. Він виражається в оцінці показників плану командою та іншими учасниками проекту. На стадії планування результатом аналізу плану може бути ухвалення рішення про необхідність зміни початкових умов і складання нової версії плану або прийняття розробленої версії як базового плану проекту, що надалі є основою для виконання. Аналіз плану не виділяється як окремий процес, а включається в планування і робить цю групу процесів за своєю природою ітеративною. Отже, процеси аналізу надалі вважаються процесами аналізу виконання.

Вони призначені для оцінки стану і прогнозу успішності виконання проекту відповідно до критеріїв і обмежень, визначених на стадії планування. Через унікальність проектів ці критерії не універсальні, але для більшості проектів до основних обмежень і критеріїв успіху належить цілі, терміни, якість і вартість робіт. При негативному прогнозі приймається рішення про необхідність коригувальних впливів, вибір яких здійснюється в процесах управління змінами.

Процеси аналізу також можна розподілити на основні і допоміжні.

До основних відносяться ті процеси аналізу, які безпосередньо пов'язані з цілями проекту і показниками, що характеризують успішність виконання проекту:

- аналіз термінів – визначення відповідності фактичних і прогнозних термінів виконання операцій проекту директивним або запланованим;
- аналіз вартості – визначення відповідності фактичної і прогнозної вартості операцій і фаз проекту директивним або запланованим;
- аналіз якості – моніторинг результатів з метою їх перевірки на відповідність прийнятим стандартам якості і визначення шляхів усунення причин небажаних результатів виконання проекту;
- підтвердження цілей – процес формального приймання результатів проекту його учасниками (інвесторами, споживачами та ін.).

Допоміжні процеси аналізу пов'язані з аналізом факторів, що впливають на цілі і критерії успіху проекту. Ці процеси включають:

- оцінку виконання – аналіз результатів роботи і розподіл проектною інформації з метою постачання учасників проекту даними про те, як використовуються ресурси для досягнення цілей проекту;
- аналіз ресурсів – визначення відповідності фактичного і прогнозного завантаження і продуктивності ресурсів запланованим, а також аналіз відповідності фактичних витрат матеріалів плановим значенням.

До процесів аналізу не включений аналіз взаємодії з метою оптимізації процедур обробки інформації, аналіз виконання контрактів з метою своєчасного внесення змін і запобігання зриву, ряд інших процесів, які не мають регулярного характеру (аналіз взаємодії) або складають частину включених процесів (як аналіз контрактів).

У результаті аналізу або приймається рішення про продовження виконання проекту за наміченим раніше планом, або визначається необхідність застосування коригувальних впливів.

Процеси управління

Управління виконанням проекту – це визначення і застосування необхідних управлінських впливів з метою успішної реалізації проекту. Якщо виконання проекту відбувається відповідно до наміченого плану, управління фактично зводиться до виконання – доведення до учасників проекту планових завдань і контроль їх реалізації.

Однак якщо в процесі реалізації виникли відхилення, аналіз яких показав, що необхідне застосування коригувальних впливів, потрібно знайти оптимальні коригувальні впливи, переглянути план робіт, що залишилися, і погодити намічені зміни із всіма учасниками проекту. Отже, процеси управління призначаються для узгодження і внесення необхідних змін у план проекту. Такі процеси управління часто називаються управлінням змінами та зумовлюються процесами аналізу.

До основних процесів управління, що зустрічаються практично в кожному проекті, відносяться:

- загальне управління змінами – визначення, узгодження, затвердження і прийняття до виконання коригувальних впливів, координація змін до всього проекту;
- управління ресурсами – внесення змін до складу і призначення ресурсів для виконання проекту;
- управління цілями – корегування цілей проекту за результатами процесів аналізу;
- управління якістю – розробка заходів щодо усунення причин незадовільного виконання.

Серед допоміжних процесів управління відзначимо:

- управління ризиками – реагування на події і зміну ризиків у процесі виконання проекту;
- управління контрактами – координація роботи субпідрядників, корегування контрактів, вирішення конфліктів.

Завершення проекту супроводжується такими процесами:

- закриття контрактів – завершення і закриття контрактів, включаючи вирішення усіх суперечок;
- адміністративне завершення – підготовка, збір і розподіл інформації, необхідної для формального завершення проекту.

Методи і технології реалізації перерахованих процесів, їх інтеграція складають сутність управління проектами. Зверніть увагу на те, що всі перераховані процеси застосовуються до проектів будівельних, інформаційних і будь-яких інших. Однак є й істотні відмінності в управлінні проектами різних типів. Слід також зазначити, що успішне впровадження системи управління проектами пов'язане з певною організаційною перебудовою і упровадженням спеціалізованих програмних засобів.

Методи управління інвестиційними проектами

Методи прогнозування і планування призначені насамперед для визначення можливих і бажаних (цільових) характеристик стану керованого об'єкта в майбутньому. Однак для того, щоб реалізувати оптимальний план розподілу виробничих ресурсів, потрібно спланувати і виконати ряд заходів. Моделі мережевого планування і управління призначені для складання плану виконання певного комплексу взаємозалежних робіт (операцій), у яких більш короткий термін. Цей план створюється у вигляді мережі, графічне зображення якої називається мережевим графіком, а чітке відображення всіх часових взаємозв'язків майбутніх робіт є відмінною рисою мережевих моделей.

Система методів мережевого планування і управління (СПУ) – це сукупність методів планування і управління розробкою народногосподарських комплексів, науковими дослідженнями, конструкторськими і технологічними роботами, розробкою виробів нового виду, будівництвом і реконструкцією будинків і споруд, капітальним ремонтом основних фондів з допомогою мережевих графіків.

Перші системи з використанням мережевих графіків були розроблені в США наприкінці 50-х років ХХ ст. Вони одержали назву СРМ (англійська аббревіатура – метод критичного шляху) і PERT (метод оцінки й огляду програми). Система СРМ уперше була застосована при управлінні будівельними роботами, система PERT – при розробці системи “Поларис”.

У Радянському Союзі роботи з мережевого планування почали з'являтися в 60-х роках ХХ ст. Тоді методи СПУ знайшли застосування в будівництві і наукових розробках. Надалі мережеві методи стали широко застосовуватися в інших галузях народного господарства.

Система СПУ дозволяє:

- формувати календарний план реалізації певного комплексу робіт;
- виявляти і мобілізувати резерви часу, трудові, матеріальні і грошові ресурси;
- здійснювати управління комплексом робіт за принципом “ведучої ланки” із прогнозуванням і попередженням можливих зривів у ході робіт;
- підвищувати ефективність управління при чіткому розподілі відповідальності між керівниками різних рівнів і виконавцями робіт.

Діапазон застосування СПУ досить широкий: від завдань, що стосується діяльності окремих осіб, до проектів, у яких беруть участь сотні організацій і десятки тисяч людей. Це може бути розробка і створення великого територіально-виробничого комплексу.

Мережева модель являє собою опис комплексу робіт (операцій, проекту). Це означає будь-яке завдання, для виконання якого необхідно здійснити досить велику кількість різноманітних дій, наприклад, будівництво будинку, корабля, літака або створення будь-якого іншого складного об’єкта, розробка проекту цього спорудження, а також процес планування реалізації проекту.

Основними утворюючими елементами мережевої моделі є події і роботи.

Термін “робота” використовується в мережевому плануванні для позначення процесів і зв’язків між подіями:

- дійсна робота – протяжний у часі процес, що вимагає витрат ресурсів (виготовлення деталі, складання виробу, налагодження устаткування та ін.). Кожна робота повинна бути чітко описана і мати конкретного виконавця;
- очікування – тривалий процес, що не вимагає витрат ресурсів, праці (сушіння після фарбування, твердіння бетону та ін.);
- залежність (фіктивна робота) – логічний зв’язок між двома або декількома роботами (подіями), які не потребують витрат матеріальних ресурсів, праці, часу. Вона вказує на те, що можливість початку однієї роботи і її результати безпосередньо залежать від результатів іншої роботи. Тривалість фіктивної роботи вважається рівною нулеві.

Подія – це момент завершення певного процесу, що відображає окремий етап виконання проекту. Подія може бути результатом однієї роботи або сумарним результатом декількох робіт. Подія може здійснитися тільки тоді, коли закінчені всі роботи, що передують їй. У свою чергу наступні роботи можуть починатися тільки після здійснення цієї події. При цьому вважається, що подія не має тривалості

і здійснюється миттєво. Тому кожна подія, що включається в модель, повинна бути точно визначеною, а формулювання містити результат усіх попередніх робіт.

Серед подій мережевої моделі особливо виділяють вихідну і завершальну події. Вихідна подія не має попередніх робіт, які відносяться до цього ж комплексу. Завершальна подія мережі не має наступних робіт, які б належали до цієї мережі.

Мережа являє собою граф-фігуру, що складається з точок і з'єднуючих ліній. Точки в цій фігурі називаються вершинами графа, лінії, якими вони з'єднані – ребрами (дугами). Модель СПУ являє собою особливий вид графів:

- по-перше, це зв'язний граф, тобто кожна його вершин пов'язана між собою дугами;
- по-друге, це кінцевий граф, тобто безліч його ребер кінцеві (приклад нескінченного графа – координатна мережа на координатній площині);
- по-третє, це орієнтований граф, тобто його вершини з'єднані упорядковано, дуги в орієнтованому графі позначаються стрільцями, що показують порядок переходу від вершини до вершини.

Події мережевого графіка – це вершини графа (зображуються кружками), роботи – дуги графа (позначаються стрільцями).

Щоб побудувати економіко-математичну модель, необхідно провести такі роботи:

- сформулювати економічну проблему і провести її якісний аналіз;
- побудувати математичну модель;
- провести математичний аналіз моделі;
- підготувати вихідну інформацію для моделі;
- розрахувати чисельне рішення;
- проаналізувати чисельні результати і застосувати їх на практиці.

Порядок створення і використання мережевої моделі виглядає так:

- 1) запланований процес розподіляється на окремі роботи, складається перелік робіт і подій, аналізується логічний зв'язок і послідовність виконання, роботи закріплюються за конкретними виконавцями;
- 2) за допомогою виконавців оцінюється тривалість кожної роботи;
- 3) складається (зшивається) мережевий графік, мережа упорядковується;
- 4) розраховуються параметри подій і робіт, визначаються резерви часу і критичний шлях;
- 5) проводиться аналіз і оптимізація мережевого графіка;
- 6) при необхідності графік викреслюється заново з перерахуванням усіх параметрів подій і робіт.

При побудові мережевого графіка необхідно дотримуватися таких правил:

- не повинно бути “тупікових” подій, тобто таких подій, за якими немає жодної роботи, крім завершальної події. В даному випадку або робота не потрібна і її необхідно ліквідувати, або наступна за подією робота залишилася неврахованою. Тому необхідно ретельно вивчити взаємозв’язки подій і робіт для виправлення непорозуміння;
- у мережевому графіку не повинно бути “хвостових” подій (крім вихідного), яким не передує хоча б одна робота;
- у мережі не повинно бути замкнутих контурів і петель, тобто шляхів, що з’єднують певні події з ними ж самими. При виникненні контуру, а в складних мережах, тобто в мережах з високим показником складності, це може бути досить часто і виявляється тільки за допомогою комп’ютерів, необхідно повернутися до вихідних даних і шляхом перегляду складу робіт добитися його усунення;
- будь-які дві події повинні бути безпосередньо пов’язані не більш ніж однією роботою (стрілкою);
- у мережі рекомендується мати одну вихідну й одну завершальну подію.

4.5. УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЯМИ РЕГІОНІВ

Сутність регіональної інвестиційної політики

Однією з найбільш характерних особливостей сучасного етапу економіки України є якісно нова роль регіонів, що ґрунтується на перерозподілі найважливіших повноважень, особливо у сфері прав і компетенцій при вирішенні питань їх соціально-економічного розвитку. Тому головним завданням регіональної інвестиційної політики є забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку регіону.

Вихідними напрямками розробки інвестиційної політики регіону є формування її критеріальної основи, визначення цільової спрямованості, розробки механізму і структури управління інвестиційною сферою, зміцнення економічної бази будівельного комплексу, формування і розвиток необхідного нормативно-правового забезпечення інвестиційної діяльності в регіоні.

Обґрунтування регіональної інвестиційної політики базується на визначенні її економічної сутності, структури, форм здійснення

і визначення можливостей ефективного інвестування відповідно до поставлених цілей.

Ефективність інвестиційної стратегії визначається загальноекономічною ефективністю інвестування з врахуванням соціального аспекту інвестиційної діяльності. Підвищення її загальної економічної ефективності дозволяє підняти значення соціального і економічного факторів в ході реалізації інвестиційної політики. Забезпечення узгодження економічного і соціального блоків при здійсненні інвестиційної діяльності також відноситься до найважливіших завдань інвестиційної політики в рамках регіону.

Можливість залучення фінансових ресурсів в регіон визначається рівнем його інвестиційної привабливості або інвестиційним кліматом.

Інвестиційний клімат регіону складається з його об'єктивних можливостей – інвестиційного потенціалу і умов діяльності інвестора, рівня інвестиційного розвитку. Ці два показники настільки взаємопов'язані, що від'ємне значення одного з них автоматично робить регіон непривабливим з точки зору інвестиційної діяльності.

Інвестиційний потенціал регіону складається із суми об'єктивних передумов щодо інвестицій, які залежать як від наявності і різноманітності сфер та об'єктів інвестування, так і від їх основних економічних характеристик. Кількісно він складається із макроекономічних показників, що характеризують регіони факторами виробництва: природними і трудовими ресурсами, основними фондами і виробничими потужностями, соціальною і інженерною інфраструктурами та ін.

Друга складова – інвестиційний ризик – характеризує імовірність втрати інвестицій і доходу від них. Основою значення цього показника є рішення щодо вкладення коштів в даний проект, галузь, регіон або державу.

Ризик – результат правил гри на інвестиційному ринку. Вони можуть змінюватися залежно від економічної ситуації. По суті ризик – це характеристика якісна, яка залежить від політичної, соціальної, економічної, екологічної, кримінальної ситуації.

Однією з найважливіших складових інвестиційного ризику є законодавчі умови інвестування. Специфіка України визначається загальнодержавним законодавчим фондом, який незначно змінюється в окремих регіонах під впливом регіональних нормативних актів, що регулюють інвестиційну діяльність.

Українське законодавство регулює можливості інвестування в ті чи інші сфери, визначає порядок використання окремих факторів виробництва – складових інвестиційного потенціалу регіону.

Інвестиційний потенціал регіону оцінюється за такими параметрами:

- ресурсно-сировинний, що визначається як середньозважена забезпеченість балансовими запасами основних видів природних ресурсів;
- виробничий – сукупний результат господарської діяльності населення в регіоні;
- споживацький – сукупна купівельна спроможність населення регіону;
- інфраструктурний – економіко-географічне положення регіону, його соціальне та інженерно-інфраструктурне облаштування;
- інтелектуальний – наявність науково-дослідних і навчальних закладів, стан їх матеріально-технічної бази;
- інноваційний – рівень впровадження досягнень науково-технічного прогресу в регіоні;
- комерційний – ступінь розвитку провідних структур ринкової економіки.

Інвестиційні ризики визначаються системою таких показників.

Економічний ризик характеризується тенденціями в економічному розвитку регіону. Він може бути майновим (загроза втрати прибутку і майна) і немайновим (ризик недобросовісного партнерства). Крім того, майновий ризик доцільно розподіляти на фінансово-фіксований і комерційний.

Фінансово-фіксований ризик пов'язаний з абсолютним переважанням кредитних угод з короткими строками і фіксованою плаваючою процентною ставкою, яку фінансові інститути, що діють в даному регіоні, відповідно до діючої кредитної угоди можуть змінювати без узгодження з позичальником у зв'язку з низькою платіжною дисципліною і довготривалими розрахунками.

Комерційний ризик пов'язаний, як правило, з непередбачуваністю застосування рівня закупівельних цін, зростанням витрат обігу, втратами при зберіганні та транспортуванні продукції.

Політичний ризик характеризується поляризацією політичних поглядів населення, виявлений за результатами останніх виборів або соціологічних опитувань. Цей ризик може проявитися в таких напрямках господарсько-адміністративної діяльності:

- при націоналізації і експропріації без адекватної компенсації;
- при трансферті, який пов'язаний з можливими обмеженням конвертування твердої валюти;
- при розриві контрактів через дії властей регіону, в якому знаходиться компанія-контрагент;
- під час війни і громадських безпорядків.

Соціальний ризик. Основною його характеристикою доцільно вважати умови соціальної напруги в регіоні.

Екологічний ризик найбільш повно характеризується умовами забруднення навколишнього природного середовища.

Кримінальний ризик характеризується рівнем злочинності в регіоні (з урахуванням тяжкості злочинів і ефективності роботи органів правопорядку регіону щодо її припинення).

Основними інвесторами, що здійснюють вкладення власних, запозичених і залучених коштів в програму забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку регіону, можуть бути:

- органи, уповноважені відповідними державними структурами здійснювати управління державним і муніципальним майном або розпоряджатися майновими правами;
- організації і підприємства, підприємницькі об'єднання, громадські організації та інші юридичні особи всіх форм власності;
- міжнародні організації, іноземні юридичні особи;
- фізичні особи – громадяни України та іноземних держав.

Замовниками можуть бути інвестори, інші фізичні і юридичні особи, уповноважені інвесторами здійснювати реалізацію інвестиційних проектів з будівництва окремих об'єктів і комплексів.

Виходячи з викладеного, слід зауважити, що капітальні вкладення, необхідні для реалізації регіональних інвестиційних програм, можуть фінансуватися за рахунок таких основних джерел:

- власних фінансових ресурсів і внутрігосподарських резервів інвестора: прибутку, амортизаційних відрахувань, грошових накопичень, заощаджень громадян і юридичних осіб;
- коштів, що виплачуються органами страхування у вигляді відшкодування втрат від аварій, стихійних та інших негараздів;
- залучених фінансових засобів інвесторів: коштів, одержаних від продажу акцій, пайових та інших внесків членів трудових колективів, громадян, юридичних осіб;
- фінансових засобів, що надходять шляхом централізації об'єднаннями (спілками) підприємств у встановленому порядку;
- коштів позабюджетних фондів;
- коштів державного бюджету, що надаються на безповоротній і поворотній основі, коштів регіональних бюджетів;
- коштів іноземних інвесторів.

Фінансування капітальних вкладень у будівництво та об'єкти може здійснюватися як за рахунок одного, так і за рахунок декількох джерел.

Фінансування державних централізованих капіталовкладень за рахунок коштів державного бюджету, що надаються на безповоротній основі, здійснюється відповідно до затвердженого переліку будов і об'єктів для загальнодержавних потреб при відсутності інших джерел або згідно з державною підтримкою будівництва пріоритетних об'єктів виробничого призначення при максимальному залученні власних, запозичених та інших коштів.

Отже, інвестиційна політика регіону повинна реалізуватися насамперед шляхом розробки і здійснення інвестиційних проектів, згрупованих в систему інвестиційних програм, які формуються на основі розробки пріоритетів соціально-економічного розвитку регіону з урахуванням можливостей формування фінансової бази реалізації інвестиційних проектів.

Активність потенційних інвесторів значною мірою буде залежати від інвестиційної привабливості об'єктів, що входять в регіональну інвестиційну програму. Виходячи з цього, можна визначити основні сектори ринку капіталів і нерухомості будь-якого регіону.

У загальному плані всі об'єкти інвестиційної програми можуть бути поділені на дві групи:

1) об'єкти, що дозволяють одержати високу норму прибутку в процесі їх експлуатації на території даного регіону. Традиційними складовими прибутку від експлуатації цих об'єктів є: рента (орендна плата від експлуатації), прибуток при самостійній експлуатації, прибуток від реалізації на вільному ринку нерухомості, процент за іпотечні кредити, що видані і обслуговуються іпотечною компанією;

2) об'єкти з низькою рентабельністю і навіть збиткові, які мають велике соціальне значення і необхідні для життєзабезпечення регіону.

Для інвестора найважливішим є визначення форми власності майбутніх об'єктів. Це означає, що фінансове забезпечення інвестиційних програм повинно враховувати аспект створення різних форм власності, що відповідно вимагає залучення різних джерел покриття вкладених коштів.

Отже, головні проблеми і основні завдання у сфері інвестування соціально-економічного розвитку регіонів України обумовлені їх економічним станом, територією, динамікою розвитку за попередні роки, вибором основних напрямків і пріоритетів на найближчу і більш віддалену перспективу, відповідними розрахунками матеріальних і фінансових ресурсів.

Принцип і структура управління інвестиційною діяльністю в регіоні

Важливою умовою ринкових відносин є оздоровлення і активна інвестиційна діяльність в кожному регіоні. Це вимагає удосконалення, а також кардинальної перебудови управління інвестиційною діяльністю на макрорівні, на регіональному рівні і на мікрорівнях. Насамперед необхідно уточнити принципи управління інвестиційною діяльністю в регіоні. Принципами управління в даному випадку вважаються правила, основні положення і висновки, що впливають із об'єктивних законів розподілу суспільної праці і відображають найбільш усталені зв'язки між об'єктом і суб'єктом управління.

Інвестиційна діяльність включає весь цикл – від процесу створення капіталовкладень, їх концентрації в інвесторів (замовників), обґрунтування напрямків використання, процесу освоєння інвестицій (забудова об'єктів, їх освоєння), повернення інвесторам вкладених ними коштів і одержання прибутку. При цьому інвестиційна діяльність розглядається як підприємницька справа, тобто та, що здійснюється заради прибутку.

Можна зазначати, що інвестиційні кошти або інвестиції являють собою сукупність витрат, які вкладені у розвиток господарства регіону або його окремих галузей.

Відомо, що капітал є одним з основних елементів суспільного багатства. У сучасній економічній теорії капітал визначається як ресурс, що створюється з метою виробництва більшої кількості благ.

Для створення і збільшення капіталу необхідні вкладення грошових коштів – інвестицій. Інвестиційна діяльність закінчується створенням об'єктів і являє собою циклічну систему, що відтворюється в різних місцях з новими обсягами капіталу. Структуру такої системи складають основні великі нерівноцінні процеси, які в свою чергу можна розглядати як самостійні підсистеми.

Всі підсистеми знаходяться у відповідних відносинах і взаємозв'язках. Кожна із підсистем також складається із множини елементів, що мають як внутрішні зв'язки – між елементами підсистеми і системи в цілому, так і зовнішні зв'язки – з елементами інших систем. Ці зв'язки у свою чергу обумовлені особливостями кожної підсистеми.

Функціонування підсистем інвестиційної діяльності можна подати так:

- 1) розрахунки, пов'язані з вивченням попиту і пропозицій коштів;
- 2) аналітична і виконавська робота, пов'язана з виконанням багатоваріантних інженерних розрахунків і їх техніко-економічних обґрунтувань, пошук необхідних об'єктно-планових і конструкторських

рішень, організаційних і технологічних схем, економічних та інших розрахунків;

- 3) адміністративно-оформлювальна робота щодо укладання контрактів або угод;
- 4) здійснення підготовчих і основних будівельних, будівельно-монтажних і оздоблюваних робіт, а також робіт, пов'язаних з пуском і освоєнням об'єктів.

Отже, процес формування капіталовкладень включає всі стадії – від формування капіталовкладень до одержання прибутку (чи соціального ефекту) в результаті введених в дію за рахунок цих капіталовкладень об'єктів.

Враховуючи вищевикладене, управління інвестиційною діяльністю в умовах ринкових відносин доцільно здійснювати відповідно до визначених принципів, навколо яких тривають суперечки, а часом і гострі дискусії.

Найважливішим принципом управління інвестиційною діяльністю є цільовий принцип. Як відомо, одна із головних цілей інвестиційної діяльності – одержання прибутку, а також забезпечення соціального розвитку колективу, соціального ефекту для регіону, задоволення населення необхідною продукцією чи послугами. Отже, інвестиційна діяльність спрямована на задоволення не тільки особистих, приватних, а і суспільних інтересів.

Слід підкреслити, що такий підхід не типовий для діяльності багатьох сучасних підприємств. Але він найкращим чином відповідає довготерміновим, розрахованим на перспективу інтересам як всього суспільства, так і окремого прошарку підприємств, інвесторів, замовників, акціонерів та ін.

Цільовий принцип управління інвестиційною діяльністю на регіональному рівні відображається при формуванні інвестиційної програми з відокремленням регіонального замовлення. Розробка і реалізація її спрямована на забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку території, створення населенню необхідних соціально-побутових, культурних і екологічно безпечних умов проживання. Виділення регіонального замовлення в самостійний розділ інвестиційної програми обумовлене рядом обставин, найважливіші серед яких характеризуються:

- особливою роллю територіальних органів управління при формуванні програми;
- специфікою формування фінансової бази програми;
- пріоритетним положенням об'єктів соціальної сфери в будівельній програмі регіону.

У зв'язку з цим пріоритетність також є одним з головних принципів управління інвестиційною діяльністю, який необхідно враховувати на всіх його стадіях, особливо при формуванні регіонального замовлення.

На сучасному етапі управління інвестиційною діяльністю в регіоні в основному визначається структурою акціонерного капіталу. Остання показує, яка група акціонерів контролює підприємство (трудоий колектив, адміністрація, консолідовані власники крупних акцій). У зв'язку з цим можна виділити три категорії контролю і три форми управління.

Повний контроль над підприємством. Контрольний пакет акцій належить певній групі акціонерів (50 % плюс одна акція), причому консолідована блокуюча меншість (більше 25 % акцій) відсутня.

Домінуючий контроль над підприємством. Контрольний пакет акцій також знаходиться у певної групи акціонерів, але, на відміну від першого варіанта, існує консолідована блокуюча меншість.

Переважаючий контроль над підприємством. В акціонерному товаристві має місце рівномірний розподіл акцій між групами акціонерів.

Поряд з необхідністю документального закріплення розмежування прав власності одним з критеріїв розподілу об'єктів інвестиційної програми між різними її частинами може стати застосування соціальних норм і нормативів.

При визначенні рівнів та етапів розвитку економіки регіонів функціональне призначення норм і нормативів фактично склалося щодо величини фінансових виплат, субсидій і компенсацій для задоволення соціальних потреб населення. Найбільш досконало цей механізм сьогодні розроблений в частині житлового будівництва. Хоча цей принцип слід активно розповсюджувати і щодо визначення фінансових витрат у всіх галузях соціальної сфери.

Мінімальний обсяг соціальних послуг, особливо для соціально незахищених верств населення, повинен бути профінансований за рахунок коштів регіонів і промислових підприємств, розташованих на їх території. Розрахований за цим підходом обсяг фінансових ресурсів повинен складати фонд гарантованих інвестицій в розвиток соціальної інфраструктури. Це означає, що частка фінансових внесків визначить пропорції і розподіл об'єктів інвестиційної програми розвитку соціальної інфраструктури території.

При проведенні приватизації в Україні набули широкого розповсюдження так звані інвестиційні конкурси. Вони проводяться в різних регіонах. Вкладення спрямовуються в різні галузі економіки та інвестиційні програми. Привабливими з цієї точки зору є нафтогазова, електроенергетична промисловість, зв'язок, кольорова і чорна металургія,

більш сприйнятливі до інвестицій – металургія, легка промисловість і промисловість будівельних матеріалів.

Сьогодні в Україні і її регіонах все ще стоїть питання шляхів залучення внутрішніх інвестицій в економіку, в тому числі за допомогою ринку цінних паперів. Однією з необхідних умов довіри до фондового ринку, яка, як відомо, була підірвана “пірамідальною” діяльністю багатьох комерційних структур, що виникали за потурання відповідних державних адміністративних структур, є більш жорстке державне регулювання цього ринку при наявності чіткої законодавчої бази. Важливий крок у цьому напрямку був зроблений завдяки прийняттю і введенню в дію у 2003 році Господарського кодексу України. Це було своєрідною революцією. У практиці правового регулювання економіки відбулися зміни звичних стереотипів як у правовій політиці сфери економіки, так і в теорії її регулювання.

Отже, хоча і з певними труднощами, регіональні органи управління все-таки вишуковують інвестиції. Крім того, важливе значення має і вибір напрямків їх використання, а також пріоритет проектів, визначення регіонального замовлення будівельному комплексу, підбір виконавців замовлення і укладення з ними угод. Все це також входить в управління інвестиційною діяльністю регіону. В цій частині, наприклад, адміністраціями Києва, Львівської, Донецької та інших областей накопичений значний досвід, який активно і успішно застосовується.

Ця робота буде більш ефективною, а одним із найважливіших заходів може стати місцеве замовлення, яке конкурує з виконавцями незалежно від їх організаційно-правових форм і форм власності. Замовлення розподіляється між виконавцями на конкурсній основі, відповідно до принципу конкуренції. Воно вигідне для виконавців, оскільки оплата гарантується виконавчою владою регіону, а якісне і швидке його виконання дозволяє виконавцям розраховувати на одержання замовлень і в подальшому. Розподіл замовлень на конкурсній основі вигідний для населення і бюджету регіону, оскільки дозволяє вибрати організацію (виконавця), яка працює якісно і економно та додержується проектних строків.

Наступним важливим принципом управління інвестиційною діяльністю в регіоні є безперервність інвестиційного циклу, а також взаємопов’язаність і взаємообумовленість всіх стадій інвестиційної діяльності.

Найбільш складним є безпосереднє управління ходом будівництва. Воно вимагає гнучких методів і постійної уваги. Будівельний процес у великому місті або в регіоні здійснюють багаточисельні, нерідко не підпорядковані і не пов’язані одна з одною організації. Однак давно відомо, що закони виробництва взагалі і закони ринкової економіки

зокрема вимагають, з одного боку, щоб будівельний процес на кожному окремому об'єкті здійснювався безперервно, а з іншого боку – послідовно. Завдяки цьому цикл зведення об'єкта або комплексу може бути мінімальним за часом і за витратами.

При наявності у великому місті чи регіоні десятків, навіть сотень паралельно споруджуваних об'єктів, причому таких, що значно відрізняються за своїми масштабами і складністю, розміщених в різних місцях, а також сотень різних за своєю спеціалізацією, масштабами, технічним оснащенням і підпорядкованістю будівельних, проектно-будівельних і ремонтних організацій, забезпечення безперебійної роботи всіх будівельників і на всіх об'єктах стає надзвичайно складним завданням.

Вирішення цього завдання полегшується тією обставиною, що, як правило, одні й ті ж вимоги до будівництва як особливої галузі матеріального виробництва висуваються протягом багатьох років. Поступово напрацьовується досвід, вдосконалюються методи цієї роботи, особливо методи управління процесом будівництва. Це твердження найбільш справедливе для Києва, де протягом десятиліть вдосконалюється будівництво, а із майже півмільйонної армії будівельників висуваються талановиті керівники, які успішно справляються зі складними завданнями.

У Києві, як і в багатьох регіонах, відбувається перехід від будівництва переважно виробничих (промислових) об'єктів до будівництва, реконструкції і реставрації об'єктів соціальної сфери.

Серед об'єктів, що будуються, хоча і зберігається значна частина типових споруд (житлові будинки, школи, дитячі заклади та ін.), але щорічно все більша частина сил і засобів будівельників, будівельних потужностей направляється на будівництво за індивідуальними проектами і на спорудження унікальних об'єктів.

Посилюється увага до якості споруджуваних об'єктів, зростає їх складність, оснащеність сучасним обладнанням, сантехнікою та ін.

Київський будівельний комплекс для України являє собою приклад успішного поєднання приватної ініціативи, конкуренції та інших ринкових важелів з чітко розробленим і послідовно здійснюваним державним регулюванням.

Як видно з викладеного, в будівельному комплексі Києва дійсно мають місце риси, характерні для постіндустріального суспільства.

Закордонний досвід свідчить, що постіндустріальне суспільство постійно прагне до забезпечення зростання ефективності виробництва і більш ефективного використання коштів на потреби соціально-економічного розвитку відповідних територій.

У зв'язку з цим в період переходу регіонів на ринкові відносини вдосконалення організаційних структур як стилю і методів управління – це нормальний і постійний процес. Але він не повинен відбуватися методом проб і помилок, а бути добре продуманим і науково обґрунтованим.

Враховуючи досвід Києва і ряду українських регіонів, можна використати таку схему, за якою інвесторами, що здійснюють вкладення коштів у будівництво об'єктів територіального замовлення можуть бути: регіональні державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, галузеві структурні підрозділи, підприємства і організації, підприємницькі об'єднання, інші юридичні особи всіх форм власності, міжнародні організації, закордонні юридичні особи, фізичні особи.

Важливою складовою у формуванні фінансової бази територіального замовлення є залучення кредитів, позик, коштів населення. У зв'язку з цим розглянемо такі принципи управління інвестиційною діяльністю, як гарантованість повернення інвестицій і кредитів, правова гарантованість інвестицій.

Учасниками кредитних відносин можуть бути забудовник-інвестор, генпідрядник, субпідрядник, інші юридичні особи, які купують нерухомість.

Кредитування будівництва повинно здійснюватися за неодмінною умовою відведення забудовнику в установленому порядку земельної ділянки і наявності дозволу відповідних установ щодо будівництва об'єктів.

Забезпеченням кредиту може бути застава позичальником нерухомого майна, включаючи споруджуване і те, що придбавається за рахунок кредиту, майнових прав на нерухоме майно іншого позичальника. Позику доцільно видавати позичальнику частинами, що відповідають вартості завершальних етапів будівельно-монтажних робіт. Банк має право здійснювати фінансування робіт шляхом поетапного авансування коштів відповідно до графіка будівництва. В процесі фінансування будівництва банк здійснює інспекцію етапів робіт, контроль за цільовим витрачанням коштів, дотриманням вартості і графіка будівництва.

Ця схема оформляється відповідною кредитною угодою і угодою про заставу.

Одним з напрямків позабюджетного інвестування нині є система іпотечного кредитування.

З урахуванням викладеного можна навести таку принципову схему управління інвестиційною діяльністю в регіоні.

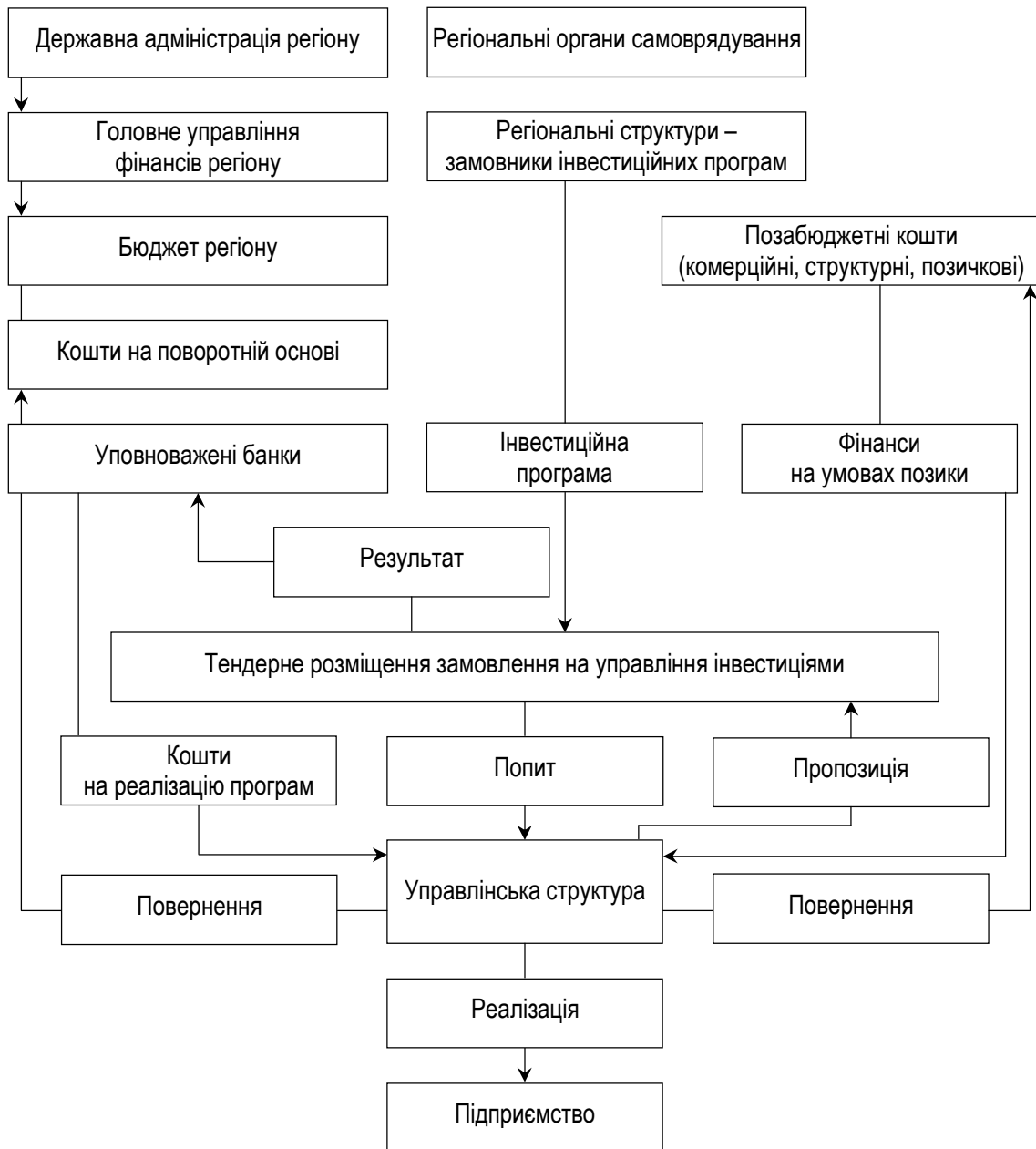


Рис. 4.7. Схема управління інвестиціями в регіоні

Функціонування цієї схеми повинно створити можливість комплексного стимулювання інвестиційної діяльності в регіоні. Активізації інвестиційного процесу сприяє розвиток інституту спеціалізованих інвестиційних банків, становлення іпотечних банків, що здійснюють кредитування під заставу землі і нерухомості.

Стимулювання інвестиційної діяльності приватних вітчизняних і закордонних інвестицій буде сприяти становленню українського ринку цінних паперів в міру досягнення їх фінансової стабільності. На інвестиційну активність значною мірою впливає попит на акції

приватизованих підприємств. Процес залучення іноземного капіталу в умовах, коли значна частина українських підприємств приватизовані, неминуче буде відбуватися шляхом продажу іноземному інвестору акцій приватизованих підприємств. Яскравим прикладом цього є продаж акцій “Криворіжсталі”.

Сприятливий інвестиційний клімат формується завдяки застосуванню національного режиму до іноземних інвесторів. Залучення іноземного капіталу в українську економіку необхідно здійснювати у формі комерційних організацій, які створюються при участі іноземних інвестицій, кредитів. Вони не передбачають залежності українських підприємств від іноземних компаній, цільових банківських вкладень для кредитування на умовах їх повернення продукцією (компенсаційні угоди), створення вільних економічних зон.

Принциповою особливістю інвестиційної політики є перехід від розподілу бюджетних асигнувань в інвестиції між галузями і регіонами до вибіркового часткового фінансування конкретних об’єктів і формування складу таких об’єктів тільки на основі конкурсів.

Отже, нині місцеві і регіональні органи управління мають можливість використати такі форми прямого і опосередкованого впливу на стан ринку інвестиційних ресурсів:

- 1) збір статистичної інформації і аналіз даних про стан ринку інвестицій;
- 2) розробка перспективних рекомендацій, прогнозів і балансів;
- 3) сприяння відтворенню і розвитку міжрегіональних економічних зв’язків;
- 4) фінансово-економічний вплив на учасників інвестиційного процесу різних форм власності, в тому числі:
 - надання пільгових кредитів;
 - страхування комерційних ризиків;
 - гарантування позик;
 - пільгове оподаткування щодо податків в місцевий бюджет;
 - звільнення від податків в місцевий бюджет;
 - зменшення тарифів на оплату електро- і теплопостачання та інших послуг міської (регіональної) інфраструктури;
 - зменшення ставок орендної плати;
 - застосування системи премій (штрафів) за виконання (недодержання) контрактів, укладених з місцевою владою (контрактні премії);
- 5) адміністративний контроль учасників інвестиційного ринку щодо додержання прав споживачів, норм законодавства;

- 6) розробка законодавчих і нормативних актів, що сприяють стимулюванню інвестиційної діяльності;
- 7) моральне стимулювання збільшення припливу інвестицій на основі конкурсів, оглядів, присудження премій.

Контрольні питання до розділу 4

1. Поняття і економічна сутність інвестицій.
2. Форми і класифікація інвестицій.
3. Поняття та класифікація інвестиційних проектів.
4. Особливості проектного фінансування.
5. Інвестиційний капітал, його постачальники і споживачі.
6. Поняття та економічна сутність вартості капіталу.
7. Структура і характеристика необхідних інвестицій.
8. Джерела фінансування інвестицій.
9. Законодавчі основи закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти.
10. Поняття та сутність управління проектами.
11. Методи управління інвестиційними проектами.
12. Сутність регіональної інвестиційної політики.
13. Принципи і структура управління інвестиційною діяльністю в регіоні.
14. Інвестиційні ризики, їх види, складові та система показників.

Розділ 5. ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ І УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ РЕГІОНУ

5.1. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Поняття “*економіка регіону*” можна визначити як *сукупність економічних, соціальних, демографічних, екологічних, технологічних, науково-інформаційних відносин на певній території*. Розвиток територіальних господарських систем передбачає вирішення проблем організаційного, економіко-екологічного і соціального характеру на регіональному рівні з позицій системності і комплексності. Регіони являють собою складні цілеспрямовані соціально-економічні системи. Управління такими системами обґрунтовується певними категоріями. До таких категорій належать закони, закономірності, принципи, функції, форми та методи цілеспрямованої діяльності колективу спеціалістів. Закони управління повинні поглиблюватися його *закономірностями* як об’єктами, необхідними, усталеними та сутнісними відносинами або взаємозв’язками, що визначають розвиток і функціонування економіки регіону. Закономірності управління економікою регіону покликані деталізувати більш узагальнені взаємозв’язки у ньому. Можна сформулювати *таку сукупність закономірностей управління економікою регіону*:

- єдність системи управління виробництвом;
- пропорційність виробництва та управління;
- централізація та децентралізація управління;
- співвідносність керуючої та керованої систем;

Принципи управління економікою регіону – це основні положення та норми поведінки, якими керуються органи управління відповідно до соціально-економічних умов, що складаються у регіоні.

У період просування України шляхом економічних перетворень на перший план дедалі більше виходять питання регіональної економічної політики. І це закономірно, оскільки відмінності в рівнях економічного, соціального розвитку, природних умов у регіонах дуже значні. Новітня історія нашої країни, яка бере свій початок з 1991 р., позначена змінами, що змусили органи влади всіх регіонів звернути увагу на цей сегмент економіки. З урахуванням того, що формування і реалізація регіональної економічної політики – завдання нелегке навіть для країн з розвинутою економікою. В Україні існує також багато проблем в управлінні територіальним розвитком та його регулюванні.

У світовій практиці регіональної економічної політики сформувався два головних напрями – активний і пасивний.

Перший пов’язаний з необхідністю змінити структуру економіки. Він застосовується насамперед тоді, коли ринкових сил недостатньо

для подолання диспропорцій у розвитку регіонів. Така політика передбачає, зокрема, підвищення продуктивності праці в регіонах з низьким рівнем розвитку шляхом державного інвестування в освіту й інфраструктуру, забезпечення економії завдяки збільшенню масштабів діяльності, запровадження стимулів щодо зайнятості та інвестування нових виробництв, концентрація зусиль на місцевому розвитку, що спрямовані на створення належних умов для організації і функціонування малого та середнього бізнесу.

Мета другого напрямку – пасивної регіональної економічної політики – полягає в поліпшенні регіонального розвитку з впровадженням заходів, які сприяють більш ефективній роботі ринкових механізмів через усунення бар'єрів для робочої сили і капіталу, забезпечення обміну інформацією та технологіями між регіонами.

Як правило, більшість країн, зокрема і Україна, поєднують активну та пасивну регіональну економічну політику.

Посилення конкуренції та глобалізації зумовили подальшу трансформацію поглядів щодо регіонів та їх ролі. Регіони стали набувати власної ідентичності не лише як адміністративно-територіальні одиниці, а також як активні партнери на загальнодержавному та міжнародному рівнях. Останні науково-теоретичні узагальнення сприяють створенню бази для формування нового підходу до питань розвитку регіонів, який характеризують такі чинники:

- людські ресурси – якість, уміння та мобільність робочої сили, включаючи здатність адаптуватися до технологічних та організаційних змін;
- інституції – здатність організаційних структур оволодівати сучасним управлінням в умовах постійних змін;
- нематеріальний чинник, наприклад, соціальний капітал, що являє собою складне переплетення консолідованого знання та культури, інноваційної поведінки, підприємницького духу, спроможності створювати мережі.

Отже, територія розглядається вже не просто як реципієнт, де різні агенти діють незалежно один від одного, а водночас як чинник, що впливає на розвиток.

Діяльність більшості розвинених країн із ринковою економікою, які проводять активну регіональну економічну політику, полягає в:

- освоєнні слаборозвинених, так званих “проблемних” територій чи реконверсії депресивних промислових районів;
- децентралізації агломерацій та районів, надконцентрації промислового виробництва;
- утворення нових промислових центрів чи вузлів за межами міських поселень, не пов'язаних з існуючими центрами промисловості.

З часом були напрацьовані заходи, базуючись на яких держава, виходячи із своїх потреб, може впливати на територіальну структуру господарства, а саме:

- заохочувальні, спрямовані на залучення у проблемні регіони приватного капіталу чи на виживання постачально-збутових формувань, дрібних власників шляхом надання їм фінансових субсидій, пільгових позик і тарифів на державні послуги, звільнення від податків;
- обмежуючі, стримуючі економічне зростання провідних районів, з економічним стимулюванням фірм на виведення з експлуатації екологічно проблемних підприємств, видачею спеціальних дозволів на будівництво та розширення підприємств у зонах перевантаження та ін.;
- спорудження у проблемних районах за рахунок держави об'єктів інфраструктури;
- регулювання розташування держсектора: створення в районах допомоги підприємств (головним чином промислових), виведення із столичних районів центральних закладів.

Одночасно практикується розроблення та реалізація спеціальних урядових програм цілісного характеру з розвитку депресивних районів, отримання великих державних замовлень для підприємств, розташованих у таких районах тощо.

Однак навіть сьогодні, коли історія державного втручання у сферу розташування продуктивних сил нараховує десятиліття, серед учених і фахівців єдності в поглядах щодо ролі держави у регулюванні процесів територіального розвитку немає. Завданням регіональної економічної політики спочатку урочисто проголошувалося вирівнювання економічного розвитку різних частин країни, якості життя їх населення, скорочення безробіття в депресивних районах тощо. Проте незабаром визнано, що реально регіональна економічна політика може стати не більше ніж засобом запобігання поглибленню регіональних диспропорцій – подальшій концентрації економічного потенціалу, політичної та адміністративної влади у столиці, знелюдненню відсталих районів, що стало б небезпечним з економічної та соціальної точок зору.

Більшість економістів взагалі не схильні сприймати серйозно державне втручання в управління економікою, вважаючи це несумісним із принципами вільного підприємництва.

Зважаючи на викладене, створення регіональної й ефективної системи управління регіонами, об'єктивно необхідне як на обласному рівні управління, так і в його регіональних структурах нижчого рівня (району, міста, селища, села). Це зумовлено масштабами і складністю роботи, труднощами при виконанні окремих її частин, особливостями

територіальної організації продуктивних сил, розосередженістю їх у часі та просторі, різною кваліфікацією населення, демографічною ситуацією, природним середовищем та ін.

Регіони обласного рангу повинні виконувати організаційні та мобілізуючі функції при використанні природосировинних ресурсів, нарощуванні трудової активності населення. Область як складна територіальна система є основною ланкою територіальної організації суспільства і держави. Вона об'єднує первинні територіальні утворення (села, селища та міста) в одне ціле. Тому область виступає як інтегрована ланка одиничного і загального, як результат дії зустрічних процесів від конкретних поселень – “вгору” і від суспільства в цілому – “вниз”. Саме в цьому контексті слід розуміти поняття регіону обласного рангу як центральної ланки ланцюга, в якому відбуваються основні соціально-економічні процеси, що визначають провідні тенденції розвитку територіальної організації в цілому.

З цього приводу виникає принципово важлива проблема розподілу прав і повноважень між центральними і регіональними органами управління. Кожен рівень повинен мати чітко окреслені завдання, обов'язки і межі відповідальності та управління конкретними сферами, керованості економічними процесами в державі. Зокрема, регіональна ланка управління повинна забезпечувати створення належних умов для проживання населення, ефективного використання територіальних ресурсів, розвитку взаємовигідних виробничих відносин.

Особливого значення набуває охорона довкілля та раціональне природокористування, вирівнювання життєвого рівня населення адміністративних одиниць і створення в них високорозвиненої соціальної інфраструктури, яка б забезпечувала весь комплекс соціально-культурних та побутових потреб населення, розвиток рекреаційної сфери, регулювання споживання енергоресурсів на території, заохочування іноземних інвестицій та ін.

Держава насамперед повинна закріпити за собою функцію контролю, прийняття рішень з найважливіших питань стратегії і тактики економічних реформ, координації й узгодження з регіонами діяльності централізованих загальнодержавних органів виконавчої влади в інтересах розвитку територій, здійснення контролю за дотриманням законності дій виконавчої влади на регіональному рівні. У випадку відхилення результатів діяльності регіонів від критеріїв стабільності або регіональної системи від досягнення цільових орієнтирів сталого розвитку держава повинна здійснювати певний вплив шляхом державного регулювання регіонального розвитку.

Отже, регіональне управління є складною ієрархічною сукупністю загальнодержавних, галузевих, міжгалузевих і самоврядних органів управління з відповідним організаційно-функціональним поділом, координацією і кооперацією праці, правовим, територіально-організаційним механізмом взаємодії з метою ефективного вирішення соціально-економічних завдань, регулювання суспільних відносин і забезпечення оптимального розвитку адміністративних та локальних територій.

Практика свідчить про те, що важливо не тільки чітко окреслити повноваження управлінських установ і органів місцевого самоврядування, але й зробити так, щоб вони не перетиналися. В демократичних державах, визнаючи за територіальними колективами різних рівнів право на самоврядування та самостійне вирішення життєвих питань, активно сприяючи реалізації цього права через децентралізацію внутрішньодержавного територіального управління, регіональні органи управління міцно тримають в своїх руках два могутні важелі управлінського впливу: жорсткий контроль за дотриманням встановлених “правил поведінки”, тобто чинного законодавства, та не менш жорстокий контроль за фінансовою діяльністю. В зазначених державах це є основою регіональної політики, яку в Україні ще потрібно сформулювати.

Центральна державна влада має право втручатися в діяльність органів місцевого самоврядування, але лише у встановлених законодавством випадках і лише для забезпечення дотримання законності в діяльності цих органів. Для того, щоб уряду в управлінській вертикалі з високим рівнем децентралізації дійсно вистачило механізму впливу на діяльність виконавчих органів регіонів, необхідно створити розвинуту систему законодавчого, судового та адміністративного нагляду за діяльністю регіональних владних органів місцевого самоврядування.

В структурі управління регіоном функції забезпечення загального економічного розвитку, вирішення соціально-економічних питань, координації і кооперації праці та інших загальнорегіональних проблем покладено на такі управління:

- головне управління економіки обласної державної адміністрації;
- головне фінансове управління обласної державної адміністрації;
- головне управління сільського господарства і продовольства обласної державної адміністрації;
- головне управління праці та соціального захисту населення обласної державної адміністрації.

5.2. РЕАЛІЗАЦІЯ В РЕГІОНІ ЄДИНОЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Кожен регіон визначає стратегію розвитку на найближчу і більш віддалену перспективу. *Стратегія розвитку регіону – це сукупність цілей, спрямованих на досягнення довготермінової мети його розвитку, що включає напрями, завдання та пріоритети соціально-економічного розвитку і комплекс відповідних заходів, дій та рішень.* Наголошуємо, що в даному навчальному посібнику регіоном ми вважаємо територію, яка охоплює адміністративну область.

Стратегія розвитку будь-якого об'єкта дослідження, у тому числі регіону, є ієрархічною, тобто складною по вертикалі, вона є складовою частиною стратегії вищого порядку і сама складається із стратегій, що її формують. Крім того, вона є “рівноцінною” аналогічним стратегіям на тому ієрархічному рівні, на якому знаходиться сама, тобто є відносно самостійною ланкою в ланцюгу горизонталі.

Усе вищесказане, безумовно, стосується і стратегії соціально-економічного розвитку регіону.

Надстратегією соціально-економічного розвитку області є національна соціально-економічна стратегія. Адже стратегія соціально-економічного розвитку області в обов'язковому порядку повинна узгоджуватися з надстратегією.

Стратегія соціально-економічного розвитку області на регіональному рівні повинна розглядатися як суперстратегія, тобто як економічна модель розвитку регіону. У її складі можна виділити стратегії другого порядку, тобто стратегії, що входять до складу суперстратегії – стратегії розвитку районів, міст, селищ, сіл, а також адресно конкретизовані стратегії, наприклад, спеціалізації господарств, територіального розвитку, екологічного розвитку тощо.

Суперстратегія – це найголовніша мета, місія розвитку регіону.

Сьогодні можна говорити про формування чотирьох можливих типів економічних моделей розвитку регіонів України у найближчій та віддаленій перспективі. Серед цих моделей є такі:

- нова модель економічного зростання з *екзогенним* технологічним прогресом;
- нова модель економічного зростання з *ендогенним* технологічним прогресом;
- нова економічна модель сталого (збалансованого) розвитку;
- нова економічна диверсифікована модель змішаного типу.

Нова економічна модель з екзогенним технологічним прогресом. Моделі економічного розвитку з екзогенним технологічним прогресом відомі давно. За таким типом економічної моделі, наприклад, розвивалися регіони в колишньому СРСР. Зовнішнім середовищем для них

у той час була вся територія СРСР. При цьому регіонам за допомогою адміністративних методів доводилося “зверху” всі параметри розвитку (демографічні, економічні тощо).

Зазначимо, що протягом трьох десятиліть, починаючи з середини 50-х до середини 80-х років, в економічній науці панувала розроблена в рамках неокласичної теорії, концепція екзогенного, тобто привнесеного в економічну систему ззовні, технологічного прогресу. Дослідження, проведені в різний час на основі статистичних даних США, підтверджували тією чи іншою мірою ефективність екзогенного технологічного прогресу. Проте в той час екзогенним технологічним прогресом вважали всі фактори тільки виробництва, включаючи працю і капітал, які переважно були власними. Економісти-теоретики вважали, що реалізація цієї моделі у країнах, які б отримали доступ до найсучасніших світових технологій, зумовила б отримання траєкторії їх рівнозважуваного зростання. Розвиток країн у другій половині ХХ ст. показав, що таке твердження може стосуватися лише розвинених країн.

На наш погляд, в даний час актуальність постановки питання про моделі економічного зростання з екзогенним технологічним прогресом не зменшилася. Але мова повинна йти про якісно нові підходи, тобто ці моделі повинні передбачати прискорений кількісний і якісний розвиток територіальної суспільної системи за рахунок привнесення до неї передових світових технологій, що стосуються усіх сфер життєдіяльності суспільства. Зокрема мова йде про найсучасніші інформаційні, фінансові, виробничі, навчально-освітні, підприємницькі, управлінські та інші технології.

У наш час будь-який регіон України може запровадити нову перспективну модель економічного зростання з екзогенним технологічним прогресом. При цьому ставка може бути зроблена на розвиток усієї суспільної системи області з акцентом на розвиток галузей спеціалізації чи певної галузі. У будь-якому випадку повинні імпортуватися найсучасніші інформаційні, фінансові, виробничі, навчально-освітні, підприємницькі, управлінські та інші технології. Наприклад, якщо буде зроблена ставка на розвиток такої галузі як туризм, то використання туристичного потенціалу регіону на рівні отримання прибутків, які б забезпечили його повноцінне використання, повністю залежало б у найближчій і навіть більш віддаленій перспективі від зовнішнього споживача, тобто від екзогенних факторів. При цьому створення сучасної туристичної інфраструктури, а також підготовка до праці у цій сфері також повністю детермінуються екзогенними факторами.

Нова економічна модель з ендогенним технологічним прогресом.
Моделі економічного розвитку з ендогенним технологічним прогресом

з'явилися у 80-х роках ХХ ст. Дуже швидко вони почали завойовувати передові позиції у світовій економічній політиці. Практично всі моделі цього типу, розроблені американськими, англійськими та іншими західними економістами, базувалися на ідеї нагромадження людського капіталу. При цьому передбачалася можливість генерації всередині територіальної суспільної системи внутрішніх позитивних змін макроекономічних показників завдяки нагромадженню в регіоні людського капіталу, який має можливість індукувати збільшення ефекту при відповідних масштабах виробництва. Завдяки впровадженню таких моделей можна передбачити:

- величину ефекту залежно від масштабу ресурсів, залучених у процес отримання нового завдання;
- можливості впливу на темпи довгострокового економічного зростання з допомогою відповідної політики владних структур, від яких безпосередньо залежить стимуляція нагромаджень людського капіталу;
- особливості розвитку економічного простору регіону, вплив на цей простір процесів глобалізації та дезінтеграції.

У наш час використовується дещо інший ракурс побудови моделі економічного зростання з ендегенним технологічним прогресом. Це – модель економічного зростання, параметри якої адаптовані до умов регіонального розвитку сучасної України.

При цьому нова модель економічного зростання з ендегенним технологічним прогресом – це економічна модель, яка може бути створена на базі наявних і можливих у регіоні науково-технічного потенціалу, підприємницьких можливостей трудового потенціалу, здатних забезпечити новий технологічний прогрес, наприклад, в області може бути створений комплекс наукомістких виробництв на новітніх технологічних засадах. Вона базується переважно на створенні та використанні внутрішніх найсучасніших інформаційних, фінансових, виробничих, навчально-освітніх, підприємницьких, управлінських та трудових технологій.

Нова економічна модель сталого (збалансованого) розвитку – це така економічна модель, згідно з якою використання всіх видів ресурсів і обсягів виробництва повинні узгоджуватися з потребами населення на той чи інший часовий період.

Сталим (узгодженим, збалансованим чи зрівноваженим) розвитком регіону вважається максимізація чистих вигод економічного розвитку при умові збереження природних ресурсів. Така концепція була запропонована економістами у 80-х роках ХХ ст., які порушували питання про використання відновлюваних природних ресурсів з інтенсивністю, що не перевищує їх регенеративну здатність, а не

відновлюваних з оптимальною ефективністю, що передбачає заміщення використання природних ресурсів результатами технічного прогресу.

Безумовно, економічна модель сталого розвитку регіону – це така модель, яка повинна враховувати інтереси теперішніх і майбутніх поколінь у його межах, природні фінансові та інші можливості області щодо вирішення демографічних і технологічних проблем, а також можливості міжнародного співробітництва у цьому напрямку.

На сьогоднішній день спеціалісти вважають, що економічна модель сталого розвитку є надзвичайно актуальною для адміністративних областей. Інші наголошують на ймовірності припинення розвитку будь-якої територіальної суспільної системи без використання енергії, інформації, ресурсів, товарів ззовні при застосуванні саме цієї моделі.

Враховуючи вищезазначене, економічну модель сталого соціально-економічного розвитку області можна розглядати як суперстратегію, яка відображає максимізацію вигод і умов життєдіяльності населення при збереженні у стані рівноваги екологічної суперсистеми в межах регіону, у склад якого входять переважно такі взаємоузгоджені стратегічні напрямки:

- ефективний розвиток економіки в рамках регіону;
- оптимальне формування і повноцінне використання трудового потенціалу (модель повної зайнятості);
- ефективна зовнішньоекономічна діяльність;
- раціоналізація розвитку місцевого господарства регіону;
- оптимізація інвестиційних процесів;
- удосконалення територіального розвитку обласної територіальної суспільної системи.

Результатом розробки та реалізації економічної моделі сталого розвитку області повинне бути забезпечення соціально-економічної регенерації (якісного відродження) її господарського комплексу в умовах ефективної взаємодії влади і суб'єктів усіх видів економічної діяльності з метою підвищення якості та поліпшення способу життя населення.

При цьому необхідно наголосити, що реалізація цієї моделі вимагає підготовки населення до діяльності в умовах жорстокої економії ресурсного потенціалу області.

Нова економічна диверсифікована модель змішаного типу. Вищезазвані типи нових економічних моделей можна віднести до класу “чистих” моделей, які досить складно реалізувати у практиці суспільного розвитку. Як правило, переважна більшість економічних моделей є моделями змішаного типу. Це означає, що вони передбачають частковий імпорт передових світових технологій, що стосуються усіх сфер

життєдіяльності суспільства при створенні і використанні внутрішніх найсучасніших інформаційних, фінансових, навчально-освітніх, підприємницьких, управлінських, трудових та інших технологій.

Однак основний акцент, безумовно, повинен бути зроблений на створенні і повноцінному використанні внутрішніх найсучасніших інформаційних, фінансових, виробничих, навчально-освітніх, підприємницьких, управлінських та інших технологій. При цьому мають здійснюватися заходи, спрямовані на узгоджене використання окремих видів ресурсів із масштабами виробництва та з потребами населення в той чи інший період. Ця модель вимагає особливих підходів до подальшого конструювання і розвитку території регіону. Суть цих підходів полягає в максимальному використанні існуючого інфраструктурного потенціалу області. Цього можна досягти, наприклад, якщо в межах області утворити міжрайонні об'єднання, в яких будуть концентруватися і використовуватися за розробленою програмою мінерально-сировинні ресурси, товари, технології, людські та інші ресурси. При цьому можливі різні варіанти створення таких об'єднань.

Використовуючи наявні в Україні розробки стратегічного розвитку суспільних територіальних систем, можна виділити такі групи стратегій у рамках суперстратегії соціально-економічного розвитку областей, які характерні для перехідного періоду:

- 1) *максималістські стратегії* – стратегії, які зорієнтовані на максимально можливе використання всіх наявних резервів в межах регіону (власних і залучених) і спрямовані на зростання національного та регіонального значення;
- 2) *унікальні стратегії* – стратегії, які розробляються для вирішення цілком нового, спеціального завдання, поставленого перед областю суспільством чи органом управління;
- 3) *проміжні стратегії* – стратегії, які базуються на конструктивних заходах косметичного характеру;
- 4) *мінімалістські стратегії* – стратегії, які орієнтуються лише на місцеві ресурси і резерви, спрямовані на виживання регіону як системи (політичної, економічної, соціальної тощо) і збереження його ролі та функцій, набутих областю у ретроспективному періоді.

Ідеальним варіантом можна вважати розробку стратегій соціально-економічного розвитку регіону першої групи. Ці стратегії є по суті стратегіями піонерного розвитку області, що дасть змогу в перспективі перетворити її у потужне ядро соціально-економічного розвитку на світовому та національному рівнях. У цьому випадку можлива нерівномірність перспективного розвитку області в розрізі видів економічної діяльності й посилення строкатості з точки зору рівня розвитку окремих елементів регіональної системи.

За умов прийняття проміжної стратегії як домінуючої можна призупинити негативні процеси соціально-економічного розвитку регіону. При застосуванні й реалізації диверсифікованої суперстратегії змішаного типу – закласти фундамент для переходу до універсальної стратегії на найближчу перспективу. З названих трьох стратегій саме універсальна повинна бути інвестиційно активною, динамічно конкурентноспроможною, орієнтуватися на розвиток пріоритетних видів діяльності. При орієнтації на інші суперстратегії групи стратегій можуть бути іншими.

Отже, суперстратегія соціально-економічного розвитку області життєво важливий і вкрай необхідний управлінський механізм. Використання його можливе лише в тому випадку, якщо зміст і напрям стратегії узгоджується з інтересами населення регіону в цілому, зі структурою влади. Тому для реалізації стратегії необхідна постійна трансформація органів управління, методів управління, кваліфікації управлінців.

На рівні області розробку стратегії соціально-економічного розвитку, узагальнення пропозицій з міст, районів, підрозділів управління, науково-дослідних та інших суб'єктів діяльності регіону покладено на головне управління економіки обласної державної адміністрації. Саме цей структурний підрозділ управління покликаний бути в центрі перспективного соціально-економічного розвитку регіону.

Головне управління економіки обласної державної адміністрації

Головне управління економіки обласної державної адміністрації – це структурний підрозділ, що утворюється головою обласної державної адміністрації, підзвітне йому та Міністерству економіки в частині питань реалізації в області єдиної державної політики економічного і соціального розвитку України. Отже, головне управління економіки має подвійне підпорядкування, є структурним підрозділом регіональної виконавчої влади і одночасно представником (підрозділом) центрального державного органу управління – Міністерства економіки України.

Управління утримується за рахунок коштів Державного бюджету України. Граничну штатну чисельність управління визначає голова обласної державної адміністрації в межах типової структури та рекомендації відповідної Постанови Кабінету Міністрів України.

Відповідно до загального законодавчого положення голови місцевих державних адміністрацій, насамперед обласних, Київської і Севастопольської міських, взаємодіють з міністерствами та іншими центральними органами в процесі управління структурними підрозділами цих адміністрацій, що перебувають у “подвійному” підпорядкуванні.

Тому головне управління економіки обласної державної адміністрації підзвітне та підконтрольне Міністерству економіки України.

У разі визнання міністерством роботи управління або його керівників незадовільною міністр звертається з відповідним мотивованим поданням до голови місцевої державної адміністрації, який зобов'язаний розглянути це подання і не пізніше як у місячний термін дати обґрунтовану відповідь або прийняти рішення.

Управління як регіональний підрозділ Міністерства економіки має такі основні завдання:

- реалізація державної політики економічного і соціального розвитку України;
- реалізація державної регуляторної політики і державної політики у сфері розвитку економічної конкуренції та обмеження монополізму, підтримка підприємництва;
- формування і проведення державної регіональної політики;
- реалізація державної зовнішньоекономічної політики;
- забезпечення в межах своїх повноважень захисту економічних прав і законних інтересів України, вітчизняних суб'єктів господарювання;
- забезпечення реалізації державної політики у сфері закупівель товарів, робіт і послуг за рахунок державних коштів;
- проведення структурних змін, а також державної інвестиційної та інноваційної політики;
- забезпечення реалізації державної цінової політики;
- забезпечення реалізації державної політики у сфері економічної безпеки та детінізації економіки.

У складі обласної державної адміністрації головне управління економіки є основним структурним підрозділом, що узагальнює, розробляє та виносить на розгляд облдержадміністрації та обласної ради:

- напрямки стратегії соціально-економічного розвитку регіону;
- плани та прогнози соціально-економічного розвитку регіону на короткостроковий та довгостроковий періоди;
- аналізи виконання планів, прогнозів та конкретних програм з економічних питань;
- формування та зміни в складі загальнодержавної та комунальної власності на території регіону;
- інфраструктуру та політику підтримки регіонального розвитку, умов для рівноправного розвитку всіх форм господарювання та розвитку підприємництва на території регіону;
- шляхи та методи зовнішньоекономічної діяльності регіону;
- пропозиції щодо інвестиційно-інноваційної політики в регіоні;

- висновки щодо демографічної ситуації та працевлаштування;
- моніторинг життєвого рівня в межах регіону та шляхи його нарощування, а також інші проблеми.

У повсякденній роботі головне управління економіки здійснює системні, постійні або вибіркові розрахункові, прогностичні, статистично-узагальнюючі, творчі і обліково-узагальнюючі роботи:

- аналізує стан і тенденції економічного і соціального розвитку області, бере участь у визначенні його пріоритетів, проведенні структурних змін, а також у формуванні напрямів інвестиційної політики та готує обласній державній адміністрації і Міністерству економіки пропозиції, спрямовані на забезпечення сталого розвитку економіки області, визначає стратегію її подальшого розвитку;
- виконує роботи з прогнозування та підготовки програм економічного і соціального розвитку області, а саме:
 - розробляє прогнози економічного і соціального розвитку області на середньостроковий та короткостроковий періоди;
 - розробляє і подає Міністерству економіки, іншим центральним органам виконавчої влади пропозиції до проекту Державної програми економічного і соціального розвитку України, контролює виконання завдань, визначених цією Програмою, на відповідній території;
 - забезпечує стратегічне планування, програмування та прогнозування економічного і соціального розвитку області.
- розробляє у межах своєї компетенції пропозиції до проекту Програми діяльності Кабінету Міністрів України, заходи щодо її реалізації та здійснення в регіоні, контролює їх виконання;
- готує спрямовані на виконання актів Президента України та Кабінету Міністрів пропозиції в межах регіону щодо розвитку і реформування економіки та вживає заходів щодо їх реалізації;
- бере участь у розробленні проектів державних, міжгалузевих, галузевих, регіональних і міжрегіональних програм;
- бере участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері розвитку економічної конкуренції та обмеження монополізму, проводить моніторинг її реалізації та соціально-економічних результатів, сприяє розвитку на відповідній території конкуренції, підвищенню ефективності функціонування об'єктів ринкової інфраструктури;
- бере участь у підготовці для обласної державної адміністрації пропозицій з питань податково-бюджетної політики, ефективного використання фінансових і кредитних ресурсів області;
- бере участь у підготовці пропозицій з вдосконалення порядку регулювання цін в окремих галузях, здійснює регулювання цін на

продукцію монопольних утворень на регіональному ринку, забезпечує реалізацію державної цінової політики;

- бере участь у складанні необхідних регіональних балансів (фінансових, грошових доходів і витрат населення, ринку праці та розвитку трудових ресурсів, попиту і пропозицій на основні види паливно-енергетичних ресурсів, промислової продукції та продовольства);
- розробляє і подає Міністерству економіки графіки передачі об'єктів соціальної інфраструктури державних підприємств, установ, організацій області у комунальну власність;
- сприяє створенню інфраструктури для підтримки регіонального розвитку, умов для рівноправного розвитку всіх форм господарювання та розвитку підприємництва на території області, надає консультаційну, інформаційну та іншу допомогу суб'єктам підприємницької діяльності, розробляє спільно з громадськими організаціями підприємців регіональні програми підтримки підприємництва, сприяє їх виконанню;
- разом з іншими структурними підрозділами обласної державної адміністрації бере участь у реалізації державної зовнішньоекономічної політики щодо інтеграції України у світову економіку та розширенні економічного і соціального співробітництва з ЄС, подає Міністерству економіки відповідні пропозиції;
- бере участь у розробленні пропозицій з розвитку і поліпшення структури експорту та імпорту товарів, робіт, послуг;
- здійснює в межах делегованих повноважень регулятивні і реєстраційно-дозвільні функції за дорученням Міністерства економіки;
- у межах своїх повноважень забезпечує захист економічних прав і законних інтересів суб'єктів господарювання України;
- здійснює підготовку відповідних інформаційних матеріалів про економічний потенціал та інвестиційні можливості області;
- визначає інвестиційний попит області та на основі пріоритетів, визначених державою, розробляє пропозиції щодо обсягів державних централізованих капітальних вкладень, здійснює контроль за їх ефективним використанням;
- розробляє та організовує реалізацію заходів, спрямованих на нарощування інвестиційних ресурсів, створення сприятливого інвестиційного клімату в області, готує і подає Міністерству економіки пропозиції щодо інвестиційних проектів найважливіших споруд виробничого призначення, природоохоронних об'єктів та об'єктів соціальної сфери;

- бере участь у підготовці пропозицій про створення і функціонування спеціальних економічних зон, запровадження спеціального режиму інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку, аналізує економічні та соціальні наслідки їх функціонування і подає Міністерству економіки відповідну інформацію;
- вживає заходів щодо розширення міжрегіональних економічних зв'язків, готує проекти відповідних угод;
- аналізує тенденції розвитку фондового та страхового ринків області, бере участь у підготовці пропозицій щодо вдосконалення законодавства з цих питань;
- аналізує стан і бере участь у розробленні пропозицій щодо розвитку споживчого ринку, ринку послуг з обслуговування населення підприємствами торгівлі, громадського харчування і побуту, сприяє розвитку фірмової торгівельної мережі та мережі підприємств побуту;
- бере участь у формуванні та реалізації державної аграрної політики, у розробленні пропозицій щодо забезпечення продовольчої безпеки України;
- проводить аналіз фінансово-економічної діяльності підприємств, що перебувають у комунальній власності, і за дорученням Міністерства економіки – підприємств, що перебувають у державній власності, а також підприємств з часткою державної власності;
- бере участь у розробленні довгострокових прогнозів чисельності населення, його статеві-вікової структури, програм зайнятості населення;
- готує пропозиції про розміщення на території області нових, реконструкції, розширення, ліквідації діючих підприємств та інших об'єктів виробничого і невиробничого призначення, що належать до сфери її управління;
- бере участь у розробленні та впровадженні економічного механізму природокористування, раціонального використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища, використання вторинних ресурсів;
- готує пропозиції про залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій на розвиток житлово-комунального господарства, транспорту, зв'язку, побутового, торгівельного та інших видів обслуговування населення;
- розробляє пропозиції про фінансово-економічне обґрунтування обсягів закупівлі товарів, робіт і послуг для державних потреб за рахунок коштів державного бюджету; за поданням органів місцевого самоврядування розробляє пропозиції щодо закупівлі товарів, робіт і послуг для місцевих потреб за рахунок коштів місцевого

бюджету та інших джерел фінансування, а також формування регіональних замовлень;

- сприяє розвитку науки і техніки, впровадженню нових технологій, підвищенню технічного рівня виробництва і якості продукції, створенню територіальних інноваційних центрів, технопарків;
- розробляє пропозиції про вдосконалення системи підготовки (перепідготовки) кадрів (спеціалістів) у сфері економіки та управління, бере участь у впровадженні заходів перепідготовки управлінських кадрів для сфери підприємництва;
- бере участь у впровадженні програмного та методичного забезпечення функціонування інформаційно-аналітичних систем, що використовуються для дослідження стану економічного і соціального розвитку області;
- здійснює організаційно-методичне керівництво, координує діяльність структурних підрозділів обласної державної адміністрації, управлінь (відділів) економіки райдержадміністрацій з питань розроблення прогнозів економічного і соціального розвитку районів, міст і області на середньостроковий та короткостроковий період, забезпечує взаємодію з ними під час розроблення місцевих, національних, регіональних, галузевих і науково-технічних програм, а також під час розв'язання інших проблем комплексного розвитку продуктивних сил відповідної території.

Виходячи з перелічених функцій, головне управління економіки фактично є штабом обласної державної адміністрації щодо визначення суперстратегій і стратегій, конкретних напрямків соціально-економічного розвитку регіону, головним організаційним підрозділом з координації діяльності суб'єктів економіки області щодо реалізації намічених стратегій.

Враховуючи вельми широке коло завдань і функцій, головному управлінню економіки надаються значні повноваження і права, що дозволяють забезпечувати вирішення вищеназваних проблем.

Структура та склад управління (рис. 5.1) побудовані відповідно до рекомендацій Постанови Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2001 року. Структурою передбачено, що головне управління економіки налічує у своєму складі чотири функціональні управління:

- управління економічної стратегії розвитку економіки;
- управління розвитку внутрішнього ринку та підприємництва;
- управління зовнішньоекономічних зв'язків та іноземних інвестицій;
- управління інвестиційної діяльності та енерго-ресурсозбереження.

Всього у головному управлінні економіки працює 58 чол.

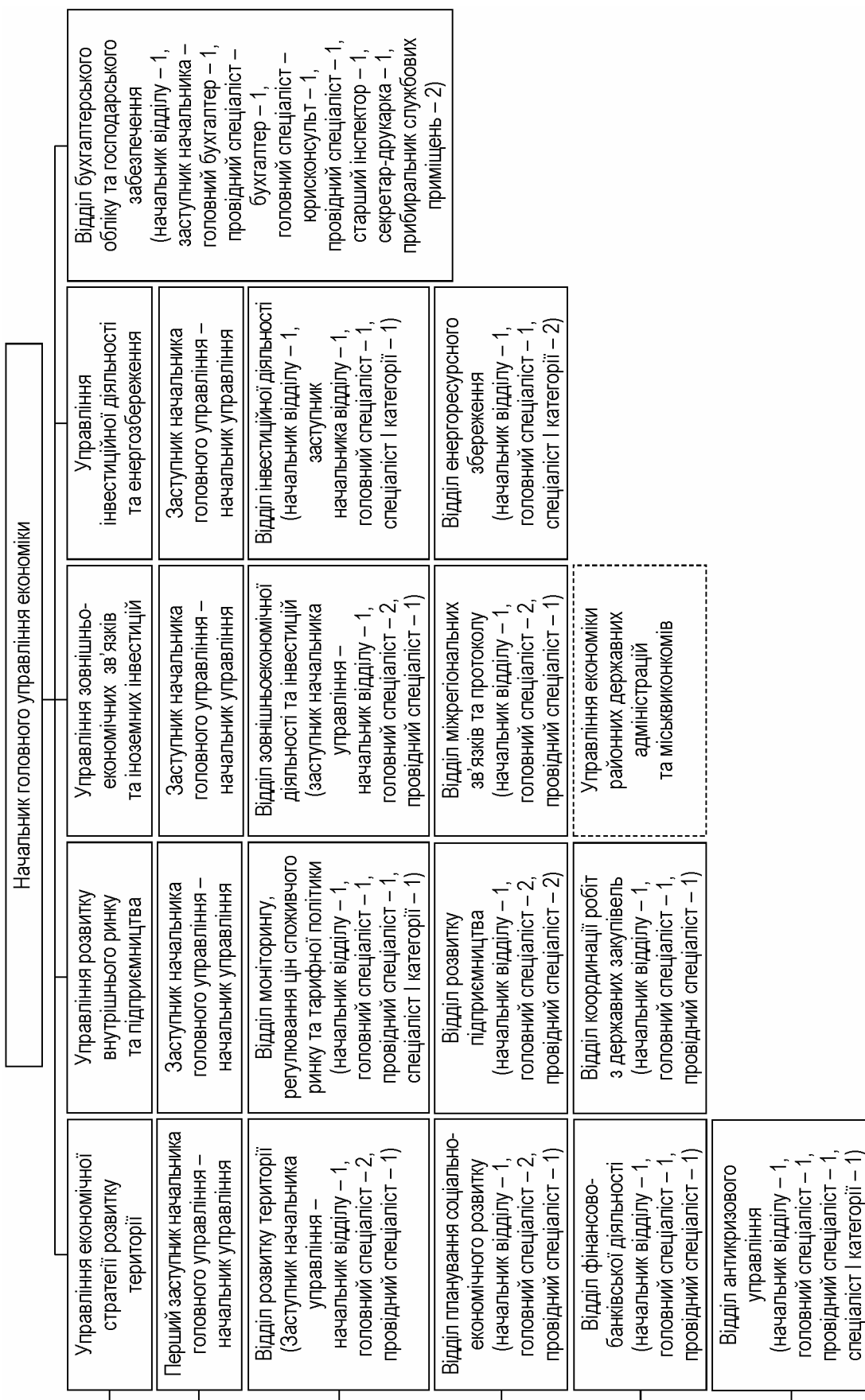


Рис. 5.1. Типова структура головного управління економіки облдержадміністрації

Управління є юридичною особою, має самостійний баланс, реєстраційні рахунки в установах Державного казначейства, печатку із зображенням державного Герба України і своїм найменуванням. Його очолює начальник, який призначається на посаду і звільняється з посади головою обласної державної адміністрації за погодженням з Міністерством економіки України.

Начальник головного управління економіки має заступників, які одночасно є начальниками управлінь, що входять до складу головного управління. Вони призначаються на посаду та звільняються з посади головою обласної державної адміністрації за поданням начальника головного управління та погодженням з Міністерством економіки України.

Начальник головного управління економіки:

- здійснює керівництво діяльністю управління, несе персональну відповідальність за виконання покладених на управління завдань, визначає функції та ступінь відповідальності заступників начальника управління, керівників його структурних підрозділів;
- видає в межах своєї компетенції накази, організовує і контролює їх виконання;
- затверджує структуру управління в межах граничної чисельності та фонду оплати праці працівників;
- затверджує Положення про структурні підрозділи і функціональні обов'язки працівників управління;
- призначає на посаду і звільняє з посади працівників управління;
- розпоряджається коштами в межах затвердженого кошторису надходжень і видатків на утримання управління.

Для виконання цих завдань і повноважень головного управління економіки та його начальника їм надається право залучати спеціалістів інших структурних підрозділів обласної державної адміністрації, підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян (за погодженням з їх керівниками) для розгляду питань, що належать до компетенції управління. З метою здійснення загальних розрахунків показників соціально-економічного розвитку регіону, контролю за їх досягненням головному управлінню економіки надається право одержувати від інших структурних підрозділів обласної державної адміністрації, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій усіх форм власності і господарювання інформацію, документи та інші матеріали.

У процесі діяльності головне управління економіки активно співпрацює з науково-дослідними установами регіону, а також з інститутами Національної академії наук, галузевими академіями та іншими науковими установами України щодо наукового обґрунтування певних

структурних напрямів розвитку економіки, шляхів та методів їх практичного здійснення. Для розгляду наукових рекомендацій щодо реалізації основних напрямів діяльності управління та вирішення інших питань управлінні можуть утворюватися наукові ради і комісії із залученням вчених і спеціалістів (за їх згодою) відповідних наукових та інших установ.

В організаційному плані для погодження питань, що належать до компетенції Головного управління економіки, в ньому може утворюватися колегія у складі начальника управління (голова комісії) та заступників начальника управління, а також інших працівників управління. До складу колегії можуть входити керівники інших структурних підрозділів обласної державної адміністрації. Склад колегії затверджується начальником головного управління економіки. Рішення колегії запроваджуються в дію наказами начальника управління.

5.3. УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВО-КРЕДИТНИМИ ТА ПОДАТКОВИМИ ПРОЦЕСАМИ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ

Розвиток регіонів – це якісне економічне зростання, основними складовими якого є прогресивні структурні зміни у виробництві, раціональні ресурсні пропорції та номенклатура продукції, комбінування і вдосконалення ресурсів, що використовуються.

Розвиток регіонів базується на інвестиційному забезпеченні, яке задовольняється власними і позичковими коштами, співвідношення між якими визначається податковою політикою, кредитними ставками, темпами зростання виробничого потенціалу тощо. Тому в сучасних умовах особливе значення має формування фінансово-інвестиційного механізму забезпечення розвитку регіонів, яке в першу чергу вимагає розкриття економічної сутності поняття “регіональні фінанси”, обґрунтування джерел їх поповнення. На сьогодні поняття “регіональні фінанси” можна визначити як сукупність доходів, створених народногосподарським комплексом регіону, кошти, що надійшли від населення, а також фінансові ресурси, залучені зі сторони в результаті їх перерозподілу.

Основний обсяг фінансових ресурсів регіону створюється у сфері матеріального виробництва. Лише незначну їх частину становлять асигнування, що надходять з фонду оплати праці через податкові платежі населення. Основне місце у структурі фінансових ресурсів регіону займає прибуток. У регіональний бюджет надходять і кошти, що формуються в основному за рахунок податків та реалізації державної позики.

Запровадження ринкових відносин принципово змінило роль фінансово-кредитних інвестицій в економічній діяльності регіонів,

підвищило ступінь їх впливу на господарські процеси. Сьогодні важливу роль відіграє фінансово-кредитне забезпечення виконання перспективних та поточних планів розвитку регіонів, яке є передумовою їх формування і реалізації. Детальне вивчення складових фінансово-інвестиційного механізму, забезпечення виконання планів дає змогу найефективніше організувати процес планування, добитися високого рівня ймовірності прогнозованих показників.

Фінансове забезпечення розвитку регіонів характеризується такими функціями:

- провідною – залежно від фінансового стану і основних цілей формування перспективних та поточних планів;
- ресурсною – перспективні та поточні плани розвитку регіонів базуються на конкретних фінансових ресурсах;
- координаційною – залежно від рівня фінансового забезпечення встановлюються співвідношення між окремими завданнями перспективних та поточних планів розвитку;
- обмежувальною – величина показників перспективних та поточних планів обмежується фінансовими можливостями);
- коригувальною – зміна показників перспективних та поточних планів здійснюється залежно від фінансового стану.

У сучасних умовах можливості інвестування розвитку регіонів мають свої особливості, які необхідно враховувати при формуванні стратегії розвитку.

Фінансова система регіону повинна базуватися на принципах територіального самоврядування та соціально-економічної достатності і водночас зберігати цілісність і субординацію на всіх рівнях господарського комплексу держави. Потрібно виходити з концептуального положення про те, що з допомогою фінансово-кредитних методів регулювання необхідно вирішувати комплекс завдань поточного та перспективного розвитку, створювати матеріальне середовище для швидкого розвитку ринкових відносин, підтримувати за допомогою фінансових інструментів рівновагу в економіці.

Основою побудови і функціонування фінансової системи регіону повинен бути принцип “розвиватися за рахунок власних доходів”. Одночасно необхідно запровадити стабільний та ефективний порядок формування і використання централізованих і регіональних коштів, чітко визначивши бюджетні повноваження усіх органів влади. Основними джерелами та складовими фінансової системи регіону є власні кошти і субсидії, позики банків і міжнародних фінансових організацій тощо.

Інституціональними інвесторами є: інвестиційні та комерційні банки, інвестиційні компанії та фонди, промислові та фінансові корпорації та ін. Інституціональні інвестори формують збалансований інвестиційний портфель, орієнтуючись на територіальні сегменти інвестиційного ринку, у яких забезпечується економічна та політична стабільність у довгостроковому періоді, гарантії захисту інвестицій.

Розподіл інвестиційного бюджету здійснюється за принципом збалансованості. Експертна оцінка інвестиційної привабливості на регіональному рівні охоплює використання території та місцевої інфраструктури; податки та збори; місцеві умови; обмеження господарської діяльності.

Важливим джерелом інвестування розвитку регіонів є банківський кредит, який має три основні властивості: здатність до планомірного повернення, збереження позичкових коштів – матеріального носія кредитних відносин, нарахування відсотків.

Одним з основних джерел накопичення грошових коштів для фінансування витрат на розвиток як на державному, так і на регіональних рівнях є система місцевих податків і зборів, яка в Україні є складовою частиною податкової системи держави, джерелом доходів місцевих бюджетів.

Відповідно до Закону України “Про бюджетну систему України” місцеві бюджети, до яких відносяться обласні, міські, районні, районні в містах, селищні та сільські бюджети, формуються за рахунок таких податків, зборів та платежів (регулюючих і закріплених (власних) джерел):

- податку на прибуток підприємств і організацій усіх форм власності;
- прибуткового податку з громадян;
- податку на майно підприємств і організацій усіх форм власності;
- податку на нерухоме майно громадян;
- плати за землю;
- плати за придбання торгового патенту;
- частини доходів від приватизації державного майна;
- надходжень від оренди майна, що перебуває в комунальній власності;
- плати за видачу ліцензій та сертифікатів;
- податку з власників транспортних засобів;
- державного мита;
- надходжень від реалізації цінних паперів;
- податку на промисел;
- плати за державну реєстрацію підприємств і організацій;
- надходжень за перевищення фонду споживання;

- плати за спеціальне використання водних ресурсів;
- місцевих податків та зборів;
- інших надходжень, встановлених законодавством.

До місцевих податків і зборів (обов'язкових платежів) віднесено:

- податок з реклами;
- комунальний податок;
- готельний збір;
- збір за паркування автотранспорту;
- ринковий збір;
- збір за видачу ордера на квартиру;
- курортний збір;
- збір за участь у перегонах на іподромі;
- збір за виграш у перегонах на іподромі;
- збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі;
- збір за право використання місцевої символіки;
- збір на проведення місцевого аукціону, конкурсного розпродажу і лотерей;
- збір на проведення кіно- і телезйомок;
- збір за проїзд по території прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон;
- збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг;
- збір з власників собак.

Конституція України, закони України та Укази Президента України надають широкі повноваження регіональним органам управління щодо використання різних регіональних ресурсів, зокрема фінансових. Для розвитку системи управління регіональними фінансовими ресурсами створена законодавча база формування бюджетних коштів, сформована мережа інвестиційних структур з обслуговування руху фінансових ресурсів, зокрема органи податкової адміністрації, банківська мережа, органи Державного казначейства; підготовлено і прийнято низку нормативних актів, які регулюють виконання функцій кожною з названих структур.

При формуванні та використанні фінансових ресурсів слід враховувати особливості регіонів, які визначаються обсягом і структурою державних фінансових ресурсів. У регіонах з більшою податковою базою збільшуються можливості місцевих органів влади щодо розподілу і перерозподілу бюджетних коштів. Істотною регіональною особливістю формування та використання фінансових ресурсів є участь регіонів у загальнодержавних інвестиційних та економічних програмах.

Формування фінансово-кредитної та податкової політики для забезпечення розвитку регіонів повинно ґрунтуватися на таких положеннях:

1. Фінансово-кредитну та податкову політику можна визначити як комплекс заходів щодо використання елементів регіональної економічної системи, спрямованих на формування соціально орієнтованої ринкової економіки з врахуванням їх взаємозв'язку і взаємодії. Обов'язковими умовами селективної державної підтримки є чіткий контроль за цільовим використанням фінансових коштів і відповідальність користувачів за взяті зобов'язання. Серед важливих видів такої підтримки – податкові кредити за державними і місцевими податками, державні гарантії в різних формах, організація проектів і програм зі змішаним фінансуванням бюджетів різних рівнів та приватних інвестицій, тимчасові цільові пільги щодо обмежень тарифів, надання окремим територіям статусу зон найбільшого сприяння з різним набором пільг та ін.

2. Важливо, що наявність загальної законодавчої бази про неплатоспроможність підприємств створює умови для здійснення процедури банкрутства. Активізація цього процесу можлива за умови розробки та прийняття додаткових нормативних актів, які відображають специфіку застосування даного механізму до підприємств в депресивних регіонах, підприємств-монополістів, а також нормативних актів з соціального захисту працівників підприємств-банкрутів.

3. Для прийняття рішення про реорганізацію підприємств повинно оцінюватися їх значення для національної економіки, фінансовий стан (коефіцієнт ліквідності, незалежності, фінансової місткості та ін.), а також стан основних виробничих фондів та потужностей, рівень технології, затрати на виробництво, конкурентоспроможність продукції, попит на неї в поточному періоді та в перспективі.

4. Обираючи принципи та методи податкової системи, необхідно виважено підходити до переліку податків, які можуть бути на місцевому рівні. Це потрібно передусім для того, щоб не допустити податків, які не можна запроваджувати в державі з соціально орієнтованою економікою, а також для обмеження намірів місцевих органів влади використовувати виняткове геополітичне положення або особливі переваги щодо наявності природних багатств, або інші фактори, які не залежать від місцевих органів влади, але дозволяють їм диктувати умови іншим, перекладаючи податковий тягар.

Місцева податкова система повинна базуватися на загальноприйнятих положеннях, а саме:

- встановлення обґрунтованих ставок оподаткування та видів податків, які стимулюють легалізацію тіньового сектора економіки;
- чітке розмежування повноважень між центральною владою та місцевими органами самоврядування;
- наділення законодавчими повноваженнями, а також повноваженнями з управління місцевими справами, регулювання соціально-економічних процесів на територіях місцевих органів;
- надання права на формування самостійних місцевих бюджетів за рахунок власних джерел доходів (податки, субсидії);
- відповідність положень законодавчих нормативних актів місцевих органів законам України;
- визнання законів, нормативних актів, судових рішень місцевих органів самоврядування місцевою владою інших регіонів;
- прийняття та реалізація рішень місцевими органами влади в межах їх компетенції.

Для стимулювання соціально-економічного розвитку території чи окремих видів діяльності місцеві органи повинні використовувати такі податкові пільги:

- звільнення від оподаткування на певний період нових будівель, реконструйованих і розширених будівель;
- для стимулювання будівництва певних видів житла можна передбачити звільнення їх від податку на термін від 10 до 20 років;
- пільгове оподаткування майна, що належить центральним та місцевим органам влади, а також майна, що знаходиться у власності неприбуткових організацій, благодійних фондів.

Виходячи з економічної оцінки фінансового стану та основних принципів самофінансування, можна визначити показники рівня розвитку самофінансування в умовах переходу до ринкової економіки, які насамперед залежать від питомої ваги у загальному обсягу фінансових ресурсів власних джерел. У практиці економічно розвинутих країн він вважається високим, якщо досягає 60 % і більше. Коефіцієнт самофінансування регіону можна розрахувати за такою формулою:

$$P_c = Dm/K + D' \cdot 100\%,$$

де P_c – коефіцієнт самофінансування;

Dm – територіальні цільові ресурси та грошові накопичення, що залишаються на території регіону;

K – кредитні ресурси;

D' – додаткові надходження фінансових ресурсів у господарства регіону.

У місцеві бюджети надходять такі податки: прибутковий податок на фонд оплати працівників сільськогосподарських спілок; податок виробничих кооперативів; орендна плата; земельний податок на дохід місцевих підприємств, які не входять до складу місцевого господарства, спільних підприємств; територіальний податок, що стягується з підприємств, які не належать до місцевого народногосподарського комплексу; податок з доходу селянських спілок та споживчої кооперації; державне мито; плата за патенти на індивідуальну трудову діяльність; надходження від передачі в оренду майна, що знаходиться в комунальній власності рад народних депутатів; місцеві податки і збори та інші доходи. Ставки місцевих податків, митних та інших зборів формують місцеві бюджети. До місцевих бюджетів надходять і субсидії та субвенції з вищестоящих бюджетів. Значну питому вагу у доходах бюджету складають надходження від загальнодержавних податків за нормативами, затвердженими Верховною Радою України. Серед них – надходження від податку на доходи підприємств різних форм власності, податку на додану вартість та податку на доходи від експорту. Враховуючи це, податки за економічною класифікацією можна звести в такі групи: прямі податки, які включають всі види прибуткових податків, непрямі податки, до яких слід відносити податок на додану вартість і акцизи.

Необхідно чітко визначати загальні принципи оподаткування і зборів, які знаходяться в спільному віданні центральних та місцевих органів, а також принципи встановлення місцевих податків і зборів органами місцевого самоврядування. Можна обмежити кількість основних податків, зокрема встановити: податок на додану вартість, податок на прибуток, прибутковий податок з фізичних осіб, податок на нерухомість, акцизи. Вказані податки можуть бути спільними для державного та місцевих бюджетів з чітким визначенням відрахувань по них в державний і місцевий бюджети.

Оподаткування підприємств, як і інших суб'єктів господарської діяльності, повинно ґрунтуватися на певних принципах. Зокрема, його потрібно застосовувати як засіб суспільного регулювання використання всіх видів виробничих ресурсів – землі, природних багатств, виробничих фондів, трудових ресурсів. Сьогодні у державний бюджет, окрім частини прибутку, надходить вся абсолютна і диференціальна рента (I+II), фонди соціального страхування, весь обсяг податку на додану вартість.

Податкова політика повинна бути спрямована не на акцизну практику вилучення коштів у підприємств і населення в державний бюджет, як це відбувається сьогодні, а виконувати стимулюючі функції

розвитку тих виробництв, які випускають найбільш необхідну суспільству продукцію, добиваються найвищих показників ефективності і якості. Для цього необхідно, по-перше, за рахунок менших ставок податку на прибуток стимулювати підприємства, які самостійно розширюють чи створюють нові потужності для виробництва, збереження, транспортування товарів, яких на даний момент потребує суспільство (інвестиційний кредит). По-друге, за меншими ставками податку повинен оподатковуватися прибуток підприємств, які виробляють ресурсозберігаючі технологічні комплекси як на замовлення держави, так і за рахунок власних інвестицій. Спочатку це дещо зменшить доходи централізованих фондів грошових ресурсів, але при належному обліку інвестиційних ресурсів підприємства дуже скоро дадуть приріст реальних виробничих потужностей, високі ресурсозберігаючі технології. Такі ж принципи можна застосовувати і при розширенні виробництва екологозахисних і особливо безвідходних технологій.

Відповідно до закону про бюджетну систему України державний і місцевий бюджети незалежні. Їх доходи формуються за рахунок закріплених та регулюючих податків, які передаються у бюджет місцевої ради у вигляді відрахувань від податків і доходів із вищестоящого бюджету для їх збалансування.

У Законі “Про бюджетну систему України” вказано, що місцеві бюджети забезпечують необхідними коштами економічний і соціальний розвиток, який здійснюється місцевими органами державної влади та органами державного управління. У цьому Законі також визначені джерела доходів місцевих бюджетів, передбачено перерозподіл накопичень з більш економічно розвинутих регіонів в регіони, які в бюджетному відношенні не самодостатні. Для цього в розпорядженні місцевих бюджетів передбачається залишати частину загальнодержавних видатків, зборів та платежів. Крім того, з вищестоящих бюджетів у місцеві бюджети можуть передаватися кошти у вигляді субвенцій, субсидій і дотацій. Але передбачені законом заходи не вирішують бюджетних проблем в усіх регіонах однаковою мірою, оскільки дохідна база регіонів має великі відмінності. В одних регіонах, на території яких розташовані рентабельні підприємства, є надлишок доходів, в інших, де дохідна база значно менша, не забезпечується покриття видатків доходами місцевого рівня, тому необхідні дотації або субвенції.

Перерозподіл доходів між бюджетами різних територій – досить складна проблема. Він став фактором, який впливає на розміщення, співвідношення витрат між резидентами і нерезидентами, супроводжується диференціацією оподаткування між регіонами.

Формування доходів і видатків територіальних бюджетів залежить від рівня потреб і їх задоволення, а також від ролі місцевих органів влади, яку вони відіграють в управлінні економікою, від розподілу відповідальності між місцевими органами влади і суб'єктами господарювання.

Аналіз витрат місцевих бюджетів свідчить, що сьогодні переважають фактори, які сприяють збільшенню витрат. Причин такого становища багато. Серед них – застарілі місцеві комунікації і житловий фонд, нерозвинута система послуг, недостатня матеріальна база багатьох місцевих підприємств тощо. Нові витрати пов'язані також із розвитком підприємництва, зростанням безробіття, розширенням індивідуального житлового будівництва. Будівництво об'єктів соціально-культурного і побутового призначення також потребує збільшення затрат. Крім того, зростатимуть витрати, пов'язані з контролем водопостачання, навколишнього середовища. Для підвищення рівня забезпечення населення необхідними соціальними послугами необхідно виділяти значно більше коштів на охорону здоров'я, освіту, підтримання найменш соціально захищених категорій населення, безробітних, підготовку і перепідготовку кадрів, організацію системи профорієнтації молоді.

Гострі економічні проблеми сьогодні збільшують соціальну напругу, тому їх вирішення не слід відкладати на невизначений період. Зрозуміло, що покриття зростаючих витрат не може повністю компенсуватися з державного бюджету. Отже, гостро стоїть питання пошуку додаткових джерел покриття зростаючих витрат безпосередньо в регіонах. Такими джерелами можуть стати активна грошова приватизація, виділення на конкурсній основі комерційними підприємствами ділянок для благоустрою, будівництва, пайова участь підприємств у розвитку інфраструктури. На регіональному рівні повинні здійснюватися програми житлово-комунального господарства, формуватися енергетична політика і ринкова інфраструктура. Важливо сформулювати такі бюджетні і податкові відносини, які б відповідали найближчим цілям стабілізації економіки в регіонах.

Система формування та використання фінансових ресурсів, окрім залежності від методів стратегічного і політичного управління, потребує досконалих методів оперативного управління процесами руху коштів. До управління фінансовими ресурсами регіону належать функції планування та наповнення бюджету, а також використання місцевих коштів під час їх руху в системі платник податку – банківська установа – бюджет регіону – розпорядник коштів – отримувач коштів.

На кожному етапі формування та витрат регіональних фінансових ресурсів існують свої проблеми. Тому в структурі управління регіоном передбачено відповідні підрозділи, які забезпечують фінансово-кредитну та податкову політику регіону:

- 1) *Головне фінансове управління обласної державної адміністрації* здійснює планування та аналіз виконання регіональних бюджетів і фінансування економічної та соціальної сфери регіону;
- 2) *Державна податкова адміністрація в регіоні* забезпечує виконання законодавства України щодо податкової політики, надходження планових надходжень у державний та місцевий бюджети;
- 3) *Управління Державного казначейства України в регіоні* – обслуговує рух бюджетних коштів та контроль за їх використанням.

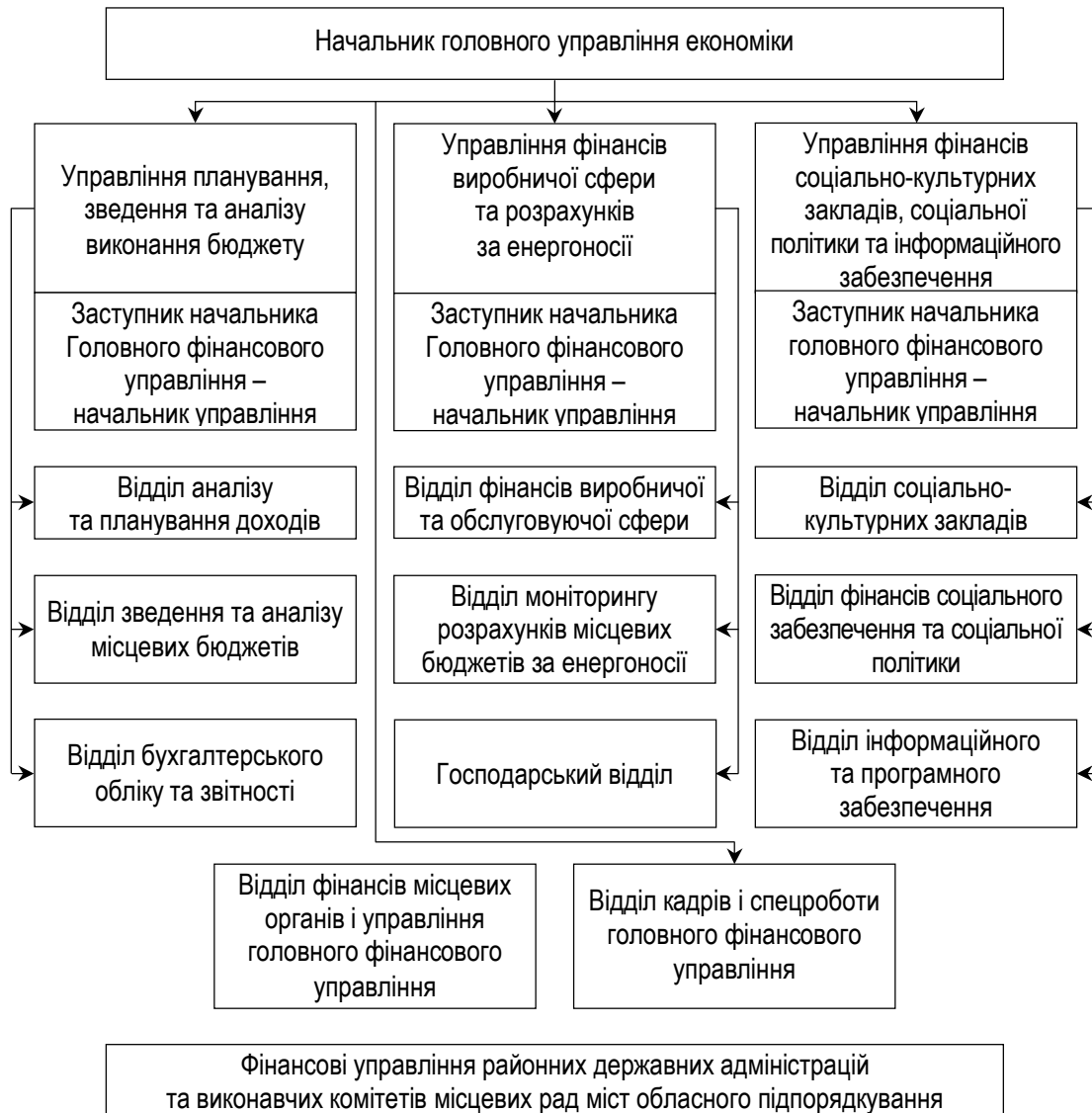


Рис. 5.2. Типова структура головного фінансового управління облдержадміністрації

Головне фінансове управління обласної державної адміністрації є структурним підрозділом обласної державної адміністрації і підпорядковується голові обласної державної адміністрації та Міністерству фінансів України. Управління забезпечує реалізацію державної фінансової, бюджетної та податкової політики на відповідній території. У своїй діяльності воно керується Конституцією України, законами України, Бюджетним кодексом України, постановами Верховної Ради України, нормативними актами Президента України і Кабінету Міністрів України, інструктивними документами Міністерства фінансів України, розпорядженнями голови обласної державної адміністрації та рішеннями обласної ради.

Управління (рис. 5.2) складає обласний бюджет і забезпечує його виконання. У взаємодії з іншими управліннями та відомствами, органами місцевого самоврядування, суб'єктами економіки регіону здійснює підготовку пропозицій щодо концентрації фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках розвитку економіки області, фінансового забезпечення державних гарантій щодо соціального захисту населення, вдосконалення фінансових взаємовідносин держави з підприємствами усіх форм власності, методів фінансового і бюджетного планування та фінансування витрат місцевих бюджетів. Управління є головним контролюючим органом щодо дотримання законодавства у бюджетній сфері області в частині формування і виконання місцевих бюджетів, використання бюджетних коштів.

З метою забезпечення виконання ролі головного фінансового підрозділу обласної державної адміністрації управління виконує такі завдання та функції:

- у взаємодії з головним управлінням економіки, управлінням статистики, іншими підрозділами обласної державної адміністрації, управлінськими структурами міст та районів розробляє баланс фінансових ресурсів області, аналізує і вивчає тенденції розвитку фінансової бази та враховує їх при складанні проекту обласного бюджету;
- організовує роботу, пов'язану з підготовкою проекту обласного бюджету: визначає порядок і термін подання районними державними адміністраціями, виконавчими комітетами міських рад (міст обласного підпорядкування) матеріалів до проектів обласного бюджету і прогнозних розрахунків для визначення частини загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів до бюджетів міст обласного підпорядкування і районів області; складає проект обласного бюджету, готує пропозиції щодо нормативів відрахувань частини загальнодержавних податків, зборів та

інших обов'язкових платежів до бюджетів міст і районів; визначає розміри щоденних нормативів відрахувань трансфертів і подає матеріали на розгляд обласної державної адміністрації;

- разом з районними державними адміністраціями, міськвиконками, податковими службами шляхом щоденного контролю та підрахунків організовує виконання дохідної частини місцевих бюджетів, вносить пропозиції щодо її наповнення як за рахунок традиційних, так і нетрадиційних джерел фінансування;
- при залученні міськвиконкомів здійснює зведення бюджетів, які входять до бюджету області, та подає їх в установлені строки до Міністерства фінансів України;
- шляхом постійного нагляду і моніторингу фінансових операцій на території регіону забезпечує захист фінансових інтересів та контролює у межах своєї компетенції виконання актів бюджетного законодавства;
- здійснює контроль за надходженнями доходів до бюджету, коштів до спеціальних фондів та правильністю використання підприємствами, установами, організаціями виділених для них з обласного бюджету асигнувань, коштів спеціальних фондів;
- складає план доходів і видатків обласного бюджету з помісячним розподілом, забезпечує його виконання, приймає рішення про рух коштів у межах річних бюджетних асигнувань, здійснює в установленому порядку взаємні розрахунки обласного бюджету з Державним бюджетом і з бюджетами районів, міст обласного підпорядкування, перераховує дотації та субвенції місцевим бюджетам згідно з установленими нормативами;
- подає обласній державній адміністрації пропозиції щодо розподілу показників Державного бюджету за чисельністю працівників, загальними обсягами витрат та фондом оплати праці між облдержадміністраціями, управліннями, відділами та іншими структурними підрозділами, районними державними адміністраціями;
- шляхом одержання щомісячних повідомлень від підрозділів облдержадміністрації, районних державних адміністрацій, відповідних банківських установ здійснює контроль за виконанням обласного бюджету і за додержанням банківськими установами касового виконання бюджету з доходів;
- здійснює бухгалтерський облік виконання обласного бюджету і облік змін, що вносяться в установленому порядку до обласного бюджету з доходів і видатків;

- розглядає місячні, квартальні і річні звіти про виконання бюджетів районів, міст обласного підпорядкування, кошторисів видатків управлінь і відділів облдержадміністрації, інших установ, підприємств і організацій, що фінансуються з обласного бюджету, складає зведені звіти про виконання бюджетів, що входять до бюджету області, подає його Міністерству фінансів України та Державному казначейству України, звітує перед обласною державною адміністрацією про хід виконання обласного бюджету;
- аналізує проведення виплат і відшкодування коштів за рахунок місцевих бюджетів та контролює їх правильність відповідно до чинного законодавства;
- подає пропозиції обласній раді щодо встановлення місцевих податків і зборів;
- за дорученням обласної державної адміністрації розглядає матеріали про надання відповідно до законодавства окремим категоріям платників пільг за податками і платежами, які надходять до обласного бюджету, готує пропозиції з цього питання;
- здійснює підготовку пропозицій і висновків з фінансових питань, бере участь у їх вирішенні при зміні форми державної і комунальної власності, через своїх представників у роботі комісії з приватизації об'єктів державної і комунальної власності;
- разом з територіальним управлінням Державної комісії України з цінних паперів та фондового ринку, іншими формуваннями проводить роботу із створення ринку цінних паперів в області, аналізує його вплив на фінансовий стан господарства і грошовий обіг;
- подає обласній раді пропозиції та відповідну документацію щодо випуску та розміщення місцевих позик, грошових, речових і грошово-речових лотерей, контролює проведення цієї роботи;
- здійснює моніторинг розрахунків місцевих бюджетів за використання енергоносіїв, проводить методичну роботу з цих питань, готує пропозиції щодо їх фінансування та надає інформацію Міністерству фінансів України і обласній державній адміністрації;
- аналізує використання іноземної валюти бюджетними установами, надає відповідний звіт міністерству фінансів України та обласній державній адміністрації, бере участь у розробці пропозицій щодо удосконалення законодавства в галузі зовнішньоекономічної діяльності та валютного регулювання;
- у тісній взаємодії з відповідними обласними управліннями, міськрайвиконкомами здійснює фінансування в межах наявних фінансових ресурсів затверджених бюджетом заходів щодо розвитку

житлово-комунального господарства, агропромислового комплексу, освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення, спорту, науки і культури, охоронно-природних заходів, соціально-економічних програм та інших галузей;

- разом з органами Державного казначейства, державної контрольно-ревізійної служби України проводить комплексні перевірки виконання бюджетів усіх рівнів, забезпечує контроль за цільовим і ефективним використанням бюджетних коштів;
- бере участь у розробці пропозицій щодо вдосконалення структури місцевих органів виконавчої влади та здійснює контроль за витратами коштів на їх утримання, подає пропозиції щодо чисельності, фонду оплати праці працівників і витрат на утримання місцевих органів виконавчої влади;
- разом з відповідними підрозділами обласної державної адміністрації проводить перевірки на підприємствах, в організаціях і установах комунальної власності та бюджетних установах області додержання єдиних методологічних засад бухгалтерського обліку і звітності;
- вивчає і аналізує діяльність фінансових управлінь районних державних адміністрацій та виконкомів міських рад (міст обласного підпорядкування), надає їм методичну і практичну допомогу та вживає заходів щодо вдосконалення роботи цих управлінь;
- здійснює розподіл фінансування між підпорядкованими фінансовими органами, контролює використання ними виділених коштів, складає зведені звіти і баланси про виконання кошторису витрат на їх утримання та подає Міністерству фінансів України;
- проводить роботу з професійної підготовки і перепідготовки кадрів для фінансових органів;
- організовує своєчасний і якісний розгляд пропозицій, заяв і скарг громадян, підприємств, установ і організацій, вживає заходів щодо усунення причин їх виникнення.

Головне фінансове управління може мати інші функції з проблем фінансово-кредитної та податкової політики, які дещо змінюються в процесі реформування діяльності органів влади. Але в підсумку вони все ж таки охоплюють вищезазначені питання.

Для того, щоб управління виконувало непрості завдання з формування, наповнення та використання місцевих бюджетів, фінансового забезпечення розвитку економіки та соціально-культурної сфери регіону законодавство передбачає надання йому необхідних прав і повноважень. У першу чергу це право одержувати від управлінь (відділів) облдержадміністрації, районних державних адміністрацій та виконавчих

комітетів міських рад (міст обласного підпорядкування), суб'єктів господарювання незалежно від форм власності матеріали для складання бюджету області, обласного бюджету та здійснювати контроль за його виконанням. Управлінню надані також повноваження щодо обмеження, а в необхідних випадках припинення фінансування з обласного бюджету підприємств, установ і організацій при наявності фактів незаконного та нецільового витрачання ними бюджетних коштів, а також при неподанні звітів про витрачання раніше виділених коштів з бюджету та іншої встановленої державної звітності з повідомленням про це керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів облдержадміністрації, інших головних розпорядників коштів і в межах наданої компетенції застосовувати санкції, встановлені чинним законодавством.

На відміну від конфіденційних стосунків установ банків і комерційних суб'єктів економічної діяльності, головному фінансовому управлінню надано право одержувати від установ банків відомості про стан поточних бюджетних рахунків підприємств, установ і організацій.

Управління також має право залучати спеціалістів інших підрозділів обласної державної адміністрації, підприємств, організацій та установ, об'єднань громадян (за погодженням з їх керівниками) до розгляду питань, що належать до його компетенції.

Для здійснення контролю за витрачанням бюджетних коштів управління має право проводити в управліннях і відділах місцевих органів виконавчої влади, на підприємствах, в установах і організаціях, в установах банків та інших фінансово-кредитних установах незалежно від форм власності перевірки фінансово-бухгалтерських документів, звітів, планів, кошторисів, пов'язаних із зарахуванням, перерахуванням і використанням бюджетних коштів, а також отримувати при перевірках необхідні пояснення, довідки і відомості.

Управління має право у разі тимчасових касових "розривів" у процесі виконання районних, міських, селищних і сільських бюджетів надавати позики з обласного бюджету, які погашаються в установлені строки в межах поточного бюджетного року.

До повноважень головного фінансового управління також відноситься право відкривати в установах та органах Державного казначейства бюджетні, позабюджетні та реєстраційні рахунки для обслуговування обласного бюджету, за загальним та спеціальним фондами, утримання апарату управління, надавати дозволи і довідки про їх відкриття головним розпорядником бюджетних коштів, підприємствам і установам, що фінансуються або отримують кошти з обласного бюджету.

Слід підкреслити, що управління при виконанні покладених на нього функцій співпрацює з іншими місцевими органами виконавчої влади, з органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями, а також місцевими державними податковими інспекціями, контрольно-ревізійними службами, органами Державного казначейства, банківськими установами, органами внутрішніх справ, суду та прокуратури, іншими контролюючими органами.

Головне фінансове управління облдержадміністрації очолює начальник, який призначається на посаду і звільняється з посади головою обласної державної адміністрації за погодженням з Міністерством фінансів України. Він має заступників (рис. 5.2), які за його поданням призначаються на посаду та звільняються з посади головою обласної державної адміністрації за погодженням з Міністерством фінансів України.

Начальник управління здійснює керівництво діяльністю управління, несе персональну відповідальність за виконання покладених на управління завдань, визначає ступінь відповідальності заступників начальника управління, керівників його структурних підрозділів. Він подає Міністерству фінансів України на затвердження структуру і штатний розпис управління в межах граничної чисельності та фонду оплати праці працівників і асигнувань на його утримання, затверджує положення про структурні підрозділи і функціональні обов'язки працівників управління, розпоряджається коштами в межах затвердженого кошторису витрат на утримання управління. Начальник управління призначає на посаду і звільняє з посади працівників управління, видає у межах своїх повноважень накази, службові розпорядження, організовує і контролює їх виконання.

Для вирішення питань з реалізації державної фінансової політики у регіоні в управлінні створюється колегія у складі начальника управління (голова комісії), заступників начальника управління, інших працівників управління. Склад колегії затверджується головою обласної державної адміністрації за погодженням з начальником управління.

У діяльності управління використовується потенціал наукових і науково-дослідних установ, розміщених в регіоні. Для розробки наукових рекомендацій та висновків щодо розвитку фінансової системи, наукового обґрунтування вирішення окремих питань бюджетної, кредитної та податкової політики в управлінні можуть створюватися наукові ради і комісії з участю учених-фахівців з необхідних галузей знань.

Управління утримується за рахунок коштів Державного бюджету України та субвенції з обласного бюджету, затвердженої обласною

радою. Гранична чисельність, фонд оплати праці працівників та видатки на утримання управління затверджуються Міністерством фінансів України.

Управління є юридичною особою, має самостійний баланс, рахунки в установах банків, печатку із зображенням Державного герба України і своїм найменуванням.

5.4. УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІЧНИМИ ПРОЦЕСАМИ В АГРАРНО-ПРОМИСЛОВОМУ КОМПЛЕКСІ РЕГІОНУ

Регіональна економіка, в тому числі економіка аграрно-промислового комплексу, повинна бути спрямована насамперед на інтенсифікацію матеріального виробництва, оптимізацію ринкової інфраструктури, підвищення рівня і якості життя населення. Все це визначає дієву регіональну економічну політику.

Регіональна аграрна політика повинна враховувати специфіку регіонів, всебічний розвиток місцевого самоврядування і підприємництва, вирішення в регіонах продовольчих, соціальних і економічних проблем, забезпечення раціонального використання природних ресурсів.

Регіональна економіка у галузях АПК ґрунтується на таких основних принципах:

- ретельне врахування потреб населення та ринку в продовольстві та сировині на промислові цілі;
- створення умов для максимального пристосування регіональної структури АПК до внутрішніх і зовнішніх факторів;
- активна реалізація регіональних інтересів;
- забезпечення раціонального рівня продовольчого споживання населення регіону.

Для успішного виконання таких завдань важливо забезпечити умови для вільної конкуренції виробників різних форм власності, руху товарів і капіталів, науково-технічних та інших договірних стосунків між підприємствами на всій території України, налагодити горизонтальні зв'язки між регіонами та процеси формування ринку праці, здійснювати територіальне регулювання зайнятості, сприяти створенню ринку капіталів, продовольчих бірж, аграрних палат і агентств, комерційних банків, кредитних спілок тощо.

Перехід до соціально орієнтованого ринку в кожному конкретному аграрно-промисловому комплексі може здійснюватися в контексті загальних напрямків формування республіканського, обласного або зонального ринкового простору. Процес формування ринкового середовища АПК (простір та інфраструктура ринку, ціни, конкуренція,

товарне насичення, попит і пропозиція, ринкова психологія населення і підприємців, маркетинг, податки, зайнятість населення та ін.) знаходиться під контролем держави та органів територіального самоврядування. Контроль над ринком здійснюється через конкуренцію, антимонопольне регулювання, податки та інші фінансово-економічні важелі, які дозволяють здійснити комплексний розвиток відповідної території та забезпечити соціальний захист населення.

Продовольче забезпечення країни повинне спрямовуватися на розвиток нації, фізичне здоров'я її громадян на основі повноцінного харчування і в умовах високої купівельної спроможності всіх сімей. Досягнення високої якості життя і її основи – повноцінного, здорового харчування – зумовлює необхідність дослідження проблеми продовольчої безпеки. Її не забезпечує нинішній рівень виробництва продовольства, який гарантує лише виживання українських громадян.

Продовольче споживання – одна з основних передумов відтворення й ефективного використання продуктивних сил держави. В умовах ринкової економіки споживання населенням продуктів харчування визначається соціально-економічними чинниками, макроекономічною політикою держави, а також стратегією соціального і економічного розвитку країни.

У критичних умовах, що склалися у вітчизняному АПК, державне управління повинно здійснюватися у напрямку ефективної, реалізації цільових програм підтримки сільського господарства та інших сфер АПК за рахунок державного бюджету. Зокрема, у найближчий час (10-15 років) необхідно здійснити техніко-технологічну модернізацію матеріальної бази галузей агропродовольчого комплексу України на основі істотного підвищення наукового та агротехнічного рівня виробництва, сучасних форм і методів ведення землеробства та тваринництва.

Перехід України від планової централізованої системи до ринкової економіки супроводжується відмовою від тотального централізованого розподілу продовольчих фондів між регіонами і переходом до вільного руху товарів від виробника до споживача через біржову, оптову та роздрібну торгівлю, формування системи і зв'язків між попитом і пропозицією за допомогою цінового механізму.

З метою забезпечення необхідної продовольчої безпеки України сьогодні дуже важливо відрегулювати, а в подальшому чітко контролювати потоки продукції регіональних АПК. Завданням управління потоками продукції регіонального АПК є забезпечення населення регіону продуктами харчування і реалізація продуктів за межі регіону. Споживачів потоків продукції можна умовно поділити на три групи (табл. 5.1).

Таблиця 5.1

Потоки продукції в регіональному АПК

| Споживання продукції регіонального АПК | | Мета виробництва та переробки продукції АПК | Джерело фінансування | Рівень управління |
|--|---|---|---|---|
| група | склад | | | |
| I | Військові підрозділи Міноборони, заклади Мінохорони здоров'я, дитячі заклади, спеціалізовані заклади, державні насінневі резерви, страхові фонди та ін. | Безпосереднє споживання | Держбюджет | Державні відповідні міністерства та установи |
| II | Населення даного та інших регіонів, комерційні структури (міське, сільське) | Безпосереднє споживання, перепродаж | Місцевий бюджет, вільні кошти підприємств, банківські кредити | Регіональний: адміністрація регіону, інші регіональні структури влади, комерційні структури |
| III | Споживачі зарубіжних країн | Безпосереднє споживання, перепродаж | Кошти комерційних структур | Комерційні структури |

Враховуючи світову практику, можна зробити висновок про те, що рівень конкурентоспроможності агропромислового виробництва визначається рівнем суспільного поділу праці, який розвивається у двох напрямках – галузевому і територіальному. А це в основному формує регіональний процес економічного і соціального відтворення.

Відродження виробничого потенціалу аграрної сфери доцільно здійснювати шляхом використання багатогалузевої структури сільського господарства України. При цьому важливо враховувати зональну спеціалізацію галузей АПК, природні умови якої сприяють досягненню найвищих результатів господарювання.

З цієї точки зору кожний регіон має свої особливості розвитку суспільного господарства, пріоритетні галузі і типи господарств. Відповідно до природно-економічних умов, фінансово-економічної та екологічної ситуації повинна здійснюватися територіальна організація сільськогосподарського виробництва.

Слід також нарощувати виготовлення продуктів споживання безпосередньо в сільській місцевості, а також експортний потенціал. Регіональні АПК, охоплюючи певні природно-економічні зони (райони),

стали спеціалізованими системами виробництва, які пов'язані єдиним агроіндустріальним циклом: зернопромисловим, плодоовочевим, виноградарсько-виноробним, м'ясопромисловим та ін. Для поповнення фонду споживання в регіони завозиться лише дефіцитна продукція АПК, а також здійснюється асортиментний обмін.

Отже, як економічна категорія регіональний АПК проявляється не тільки через внутрішні (закриті) ринкові відносини, але й через зовнішні, які діють у формі виробничих зв'язків і виконують такі основні функції:

- задовольняють потреби населення регіону у продуктах харчування і непродовольчих товарах споживання;
- спрямовують певні обсяги продукції агропромислового походження в інші регіони країни;
- організовують і регулюють відносини між різними формами господарювання в регіоні;
- створюють перспективну раціональну галузеву структуру агропромислового комплексу;

Ефективне управління агропромисловим комплексом регіону повинне сприяти удосконаленню кооперативних (інтеграційних) процесів, поширенню ефективних форм господарювання, створенню сприятливих умов для реалізації ринкових відносин. При цьому повинні реформуватися усі ланки АПК: природна промисловість, виробництво засобів виробництва, агротехсервіс, сфера заготівлі, зберігання та реалізація продукції АПК.

Світовий досвід ведення сільського господарства показує, що специфіка цієї галузі потребує активного впливу держави на забезпечення доступу агросфери до бюджетних ресурсів, у тому числі на соціально-культурні цілі для сільського населення, сільського поселення.

Сільське поселення – це складна соціальна та економічна система, метою якої повинно бути забезпечення добробуту сільських жителів. Як система воно є інтегрованим поєднанням таких підсистем: територіально-просторова; природно-ресурсна; екологічна; демографічна; культурно-історична; архітектурно-забудовча; туристично-рекреаційна; соціальна; економічна; управлінська.

Сільське поселення і його вищезазначені складові є об'єктом управлінського впливу з боку владних, громадських та ринкових інститутів. Характер їх управлінської діяльності, зміст виконуваних функцій визначаються у першу чергу перебігом економічних та соціальних процесів в об'єкті управління, трансформацією економічної і соціальної підсистем. З огляду на це увагу слід зосередити на демографічній ситуації в сільських поселеннях, зайнятості, стані соціально-культурної

сфери, умовах життя, екологічній ситуації, показниках розвитку економічної підсистем.

Демографічна ситуація в сільських поселеннях. В сільських населених пунктах України скорочується кількість постійного населення з наростаючою динамікою, що спричинене в основному не міграційними, а природними чинниками. Кількість сільських жителів за перших 10 років незалежності України скоротилася майже на 1 млн. осіб (5,5 %). Негативне значення коефіцієнта природного приросту сільського населення спостерігається протягом багатьох років і щороку зростає (в 1990 р. – 3,4; в 1995 р. – 8,0; 2000 р. – 9,7 осіб на 1000 жителів).

Триває процес зростання кількості невеликих сіл, що вважаються нежиттєздатними, оскільки не володіють ні демографічними, ні трудовими, ні господарським потенціалом для забезпечення свого розвитку. Так, кількість сільських поселень хутірського типу (з кількістю жителів менше 100 осіб) в 2001 р. становила 22,7 % від загальної кількості сіл (1991 р. – 19,3 %). Найбільше таких сіл налічується в Сумській області – 45,4 %, Харківській – 37,5 %, Полтавській – 35,4 %.

Спостерігається процес старіння сільського населення і відповідно скорочується кількість потенційних трудових ресурсів.

Зайнятість сільського населення. В центрах зайнятості як безробітні, за даними офіційної статистики, зареєстровано лише 6,8 % сільського населення працездатного віку. Реальна ж кількість безробітних в сільських поселеннях досягла критичної межі – майже 50 %.

Великих масштабів досягла трудова еміграція сільських жителів: із західних областей – у країни далекого зарубіжжя, із східних – у Росію.

Соціально-культурна сфера на селі. Незадовільні тенденції спостерігаються у розвитку закладів соціальної інфраструктури на селі. Майже 30 % сіл не мають лікарняних закладів, майже 40 % – клубів та будинків культури, більше 25 % – закладів торгівлі, понад 90 % – будинків побуту та лазень, 80 % – спортивних споруд, біля 80 % – їдалень та кафе.

Відсутність можливості для сільських жителів отримати елементарні соціально-культурні послуги негативно позначається на вихованні молодого покоління, сприяє зростанню негативних соціально-економічних явищ, насамперед алкоголізму, в т.ч. жіночого та молодіжного, наркоманії, проституції, жебрацтва, дитячої безпритульності. Це загострюється також негативними демографічними та трудовими процесами.

Умови життя сільських жителів. Показниками умов життя сільських жителів можуть бути такі: абсолютна і відносна забезпеченість кожного жителя житловою площею; розподіл житлових будинків за будівельними матеріалами для стін та матеріалами покрівлі; облаштування

житла різними видами зручностей; наявність освітлених вулиць та вулиць з твердим покриттям тощо. Фактичний стан справ показує, що ці показники в селах України дуже відрізняються від оптимальних. Їх не можна порівнювати з побутом сільських поселень в розвинених країнах.

Екологічна ситуація в сільських поселеннях. У засобах масової інформації та свідомості пересічного громадянина побутує стереотип позитиву щодо екологічної ситуації на селі.

Дослідження показує, що такі судження хибні, адже за останнє десятиріччя баланс у системі “людина – природа” в сільській місцевості погіршився, а саме:

- відбуваються незворотні процеси виснаження, збіднення та порушення хімічної структури, зменшення родючості земельних ресурсів внаслідок скорочення за останні 10 років у 20-30 разів підживлення землі мінеральними та органічними добривами. Однак відносним позитивом стало зменшення безпечної концентрації нітратів та пестицидів у сільськогосподарській продукції;
- скорочується організований збір та вивезення побутового сміття, неконтрольовано формуються стихійні сміттєзвалища, що зумовлено відсутністю необхідних фінансових ресурсів у сільських органах місцевого самоврядування;
- майже припинено рекультивацію сільськогосподарських угідь та підсилення верхнього шару ґрунту через відсутність фінансування програм їх проведення;
- масово вирубуються лісові насадження та агрозахисні посадки дерев, що спричинено зменшенням використання вугілля та газу для опалення приміщень через зростання їх вартості та низьку купівельну спроможність селян.

В умовах соціальної та економічної кризи вирішення екологічних проблем відходить на другий план, що загрожує стійкими дисбалансами у взаємовідносинах людини як соціальної істоти та навколишнього природного середовища.

Економічна підсистема сільських поселень. Економічна підсистема сільських поселень базується на діяльності різноманітних виробничо-господарських організацій і покликана створити матеріально-фінансові ресурси, які є необхідною умовою забезпечення соціального розвитку села. Основною складовою частиною цієї підсистеми залишається сільське господарство. Але в умовах трансформації соціально-економічної системи кардинально змінилася роль реформованих сільськогосподарських підприємств. Старі колгоспи та радгоспи, зокрема їх керівники, виконували роль суб'єктів управління розвитком села,

забезпечували будівництво об'єктів соціальної інфраструктури, їх утримання, проводили благоустрій сіл тощо. Сьогодні ці модифіковані підприємства стали економічними суб'єктами, що діють в умовах гострої конкуренції. Метою функціонування їх є отримання прибутку. Роль суб'єкта управління економічними і соціальними розвитком села сьогодні взяли на себе органи місцевого самоврядування. Однак виконують вони ці функції незадовільно через те, що не мають для цього матеріальної бази.

Сучасна економічна підсистема сільського поселення суттєво відрізняється від дореформеної як за умовами, так і за характером функціонування. Під час такої оцінки важливо враховувати таке:

- майже в 40 % сіл не існує жодних виробничо-управлінських підрозділів сільськогосподарських та промислових підприємств. Це означає, що в них домінує натуральний тип господарювання, їх жителі займаються особистим підсобним господарством для забезпечення власних потреб, не будучи фіскальним джерелом поповнення місцевих бюджетів;
- на базі реформованих колективних господарств утворилося майже 12 тис. нових сільськогосподарських формувань та майже 34 тис. селянських (фермерських) господарств, більшість з яких є дрібними господарствами натурального типу з низьким рівнем механізації;
- позитивні зрушення в економіці села недостатньо забезпечені ресурсною базою для закріплення їх на перспективу. Зростання валового продукту сільського господарства порівняно з попередніми роками відбувається на фоні зниження в 1990-1999 роках обсягів сільськогосподарського виробництва у 2,3 рази. На 37 % скоротився парк тракторів і в 2 рази – зернозбиральних комбайнів, а ті, що залишилися, за висновком Інституту аграрної економіки НАН України, на 90 % фізично та морально застарілі;
- територіальні громади сільських поселень відокремлені від сільськогосподарських та промислових підприємств, які функціонують на їх території, оскільки в процесі приватизації останніх вони не отримали частки в статутному капіталі цих підприємств. Це явище порушило принципи територіальної незалежності та економічної справедливості, зумовило виникнення конфліктних ситуацій між органами самоврядування, територіальними громадами та керівництвом реформованих підприємств.

Проблеми становлення та розвитку економічної системи села визначаються багатьма історичними, суспільно-політичними та виробничими причинами. Їх усунення потребує комплексного підходу

державних, громадських, інституційних та самоврядних структур управління до подальшого регулювання трансформаційних процесів.

Ці проблеми є сферою діяльності головного управління сільськогосподарства і продовольства обласної державної адміністрації та обласного головного управління земельних ресурсів.

Головне управління сільського господарства і продовольства обласної державної адміністрації

Головне управління сільського господарства і продовольства обласної державної адміністрації – структурний підрозділ обласної державної адміністрації, який підзвітний та підпорядкований голові державної адміністрації і Мінагрополітики України.

У своїй діяльності управління керується Конституцією України, законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів, наказами Мінагрополітики України, розпорядженнями голови обласної державної адміністрації, рішеннями обласної ради.

Основними завданнями управління є:

- участь у формуванні та реалізації державної аграрної політики, організація і здійснення заходів щодо гарантування продовольчої безпеки держави;
- розроблення та здійснення заходів щодо державної підтримки товаровиробників, сприяння демонополізації виробництва і розвитку конкуренції в аграрному комплексі. Формування ринкової інфраструктури, створення сприятливих економічних, матеріально-технічних і соціальних умов для прискореного розвитку реформованих господарств;
- участь у формуванні та реалізації соціальної політики на селі;
- забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності та господарювання в галузях аграрного виробництва;
- організація роботи з питань насінництва і розсадництва, сортовипробування і захисту рослин, племінної справи, наукового і кадрового забезпечення, стандартизації, карантинного режиму, охорони праці та техніки безпеки.

Для виконання цих завдань управління здійснює такі функції:

- здійснює керівництво і контролює діяльність управлінь (відділів) сільського господарства і продовольства районних державних адміністрацій;
- разом з відповідними науково-дослідними, дослідно-конструкторськими, проектними установами, вищими навчальними закладами реалізує науково-технічну політику в галузях агропромислового

виробництва, організовує впровадження науково-технічних розробок, сприяє забезпеченню належного рівня технологічних процесів та екологічної безпеки;

- здійснює підготовку пропозицій (в межах АПК) до проектів програм соціально-економічного розвитку відповідної території та проектів місцевого бюджету;
- складає баланси забезпечення сільської місцевості трудовими, сировинними, продовольчими, матеріально-технічними та енергетичними ресурсами і вносить пропозиції щодо їх виконання;
- сприяє організації виробництва сировини і продуктів дитячого, дієтичного та профілактичного харчування;
- бере участь у роздержавленні і приватизації майна в галузях агропромислового виробництва, впроваджує заходи щодо демонополізації, антимонопольного регулювання та розвитку конкуренції;
- сприяє формуванню інфраструктури аграрного ринку та розвитку підприємництва в галузях агропромислового виробництва;
- забезпечує державну підтримку підприємництва у сільській місцевості, зокрема селянських (фермерських) господарств та особистих підсобних господарств;
- узагальнює практику реформування сільського господарства в регіоні, подає пропозиції Мінагрополітики і розробляє заходи та рекомендації з питань реформування сільського господарства на місцях;
- бере участь у розробленні і здійсненні заходів щодо організації безпечного сільськогосподарського виробництва, в тому числі на екологічно забруднених землях, сприяє вирощуванню екологічно чистої сільськогосподарської продукції і виробництву якісних продуктів харчування;
- з урахуванням визначених обсягів фінансових і матеріальних ресурсів розробляє проекти планів розвитку галузей агропромислового виробництва, цільових програм селекції у тваринництві, птахівництві та рослинництві;
- аналізує стан цінової політики і подає Мінагрополітики пропозиції щодо її проведення з метою забезпечення цінового паритету на сільськогосподарську продукцію, роботи і послуги підприємств інших галузей економіки;
- здійснює підготовку пропозицій щодо здійснення економічної реформи і подає їх на розгляд керівництву обласної державної адміністрації, аналізує тенденції розвитку галузей агропромислового виробництва, подає пропозиції Мінагрополітики з питань прогнозування розвитку

- агропромислового виробництва, удосконалення аналізу і прогнозування в галузях агропромислового виробництва;
- подає Мінагрополітики пропозиції щодо внесення в установленому порядку змін до оподаткування, кредитування, державної підтримки суб'єктів господарювання усіх форм власності галузей агропромислового виробництва;
 - розробляє пропозиції щодо охорони та раціонального використання земель сільськогосподарського призначення, підвищення родючості ґрунтів, виведення в установленому порядку із сільськогосподарського обороту земель, з яких неможливо одержати екологічно чисту продукцію;
 - вносить пропозицій щодо застосування систем землеробства та контурно-меліоративної системи організації території, забезпечення сільськогосподарських товаровиробників усіх форм власності сортовим насінням, племінною худобою;
 - організовує роботу згідно з висновками державної екологічної експертизи щодо збалансування потреб і надходження засобів захисту рослин, а також хімічних добрив та регуляторів росту рослин;
 - подає Мінагрополітики пропозиції щодо розроблення економічних та організаційних заходів, спрямованих на розроблення експортного потенціалу підприємств, установ та організацій галузей агропромислового комплексу, обсягів реалізації їх продукції за межі України;
 - забезпечує в межах повноважень, визначених законодавством, додержання підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності вимог законодавства з охорони праці, нагляду за технічним станом машин та обладнання, пожежної безпеки і безпекою дорожнього руху, додержання законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів;
 - здійснює планування, організацію, ведення лісового господарства і використання лісових ресурсів у галузях агропромислового виробництва;
 - подає Мінагрополітики, Держводгоспу і відповідним організаціям пропозиції щодо розвитку меліорації земель, розміру лімітів державних капітальних вкладень на меліорацію в розрізі районів; вносить відповідним радам пропозиції щодо надання земель селянським (фермерським) господарствам, кооперативам та іншим землекористувачам у зоні меліоративних систем, виходячи з умов додержання технологічної єдності системи;

- сприяє забезпеченню ефективного використання господарствами і окремими власниками меліоративних земель, своєчасного проведення на них хімічних та інших видів меліорації і технічних робіт, організації роботи із збереження меліоративних фондів та оновлення зрошувальної техніки, розвитку питного водопостачання і водовідведення та першочерговому забезпеченню централізованим водопостачанням сільських населених пунктів, які використовують привізну воду;
- вживає заходів для механізації, електрифікації, автоматизації виробництва, транспортного обслуговування галузей агропромислового виробництва, надає допомогу в експлуатації, ремонті, технічному обслуговуванні сільськогосподарської та зрошувальної техніки і обладнання, розвитку матеріально-технічної бази; розробляє та реалізує заходи, спрямовані на економію паливно-енергетичних ресурсів і впровадження прогресивних, енергозберігаючих технологій, нетрадиційних та відновлювальних джерел енергії (вітро-, геліо- і біогазових установок), сприяє розвитку матеріально-технічної бази та технічному і технологічному переоснащенню підприємств переробної і харчової промисловості агропромислового виробництва;
- здійснює підготовку пропозицій щодо укладання з відповідними профспілковими організаціями в агропромисловому виробництві галузевих і регіональних угод;
- відповідно до законодавства організовує роботу з атестації об'єктів виробництва та сертифікації продукції (робіт, послуг) підприємств, установ та організацій галузей агропромислового виробництва, що належать до сфери управління обласної державної адміністрації;
- надає допомогу підприємствам, установам та організаціям галузі з питань правового обслуговування, консультаційну підтримку з організації виробництва сільськогосподарської продукції та маркетингу;
- бере участь в організаційному і методичному забезпеченні підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників галузей агропромислового виробництва, сприяє забезпеченню реалізації державної політики у сфері зайнятості сільського населення;
- вирішує питання, пов'язані з комплексним розвитком сільських територій, зокрема заходи щодо будівництва об'єктів соціально-культурного, житлового, оздоровчого призначення, впроваджує заходи щодо поліпшення демографічної ситуації на селі, координує діяльність відповідних служб з питань соціального розвитку села;

- здійснює контроль за фінансово-господарською діяльністю підприємств державної форми власності галузей агропромислового виробництва, цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів, додержанням і зміцненням державної дисципліни, збереженням майна, ощадливим та раціональним використанням товарно-матеріальних цінностей, здійснює практичні заходи щодо недопущення корупційних проявів у галузях агропромислового виробництва, активізації боротьби з розкраданням та запобіганням іншим злочинам;
- організовує передачу об'єктів соціальної інфраструктури сільськогосподарських підприємств, установ та організацій галузей агропромислового виробництва у комунальну власність.
- Управління може використовувати також інші функції за дорученням обласної державної адміністрації та Міністерства аграрної політики України.

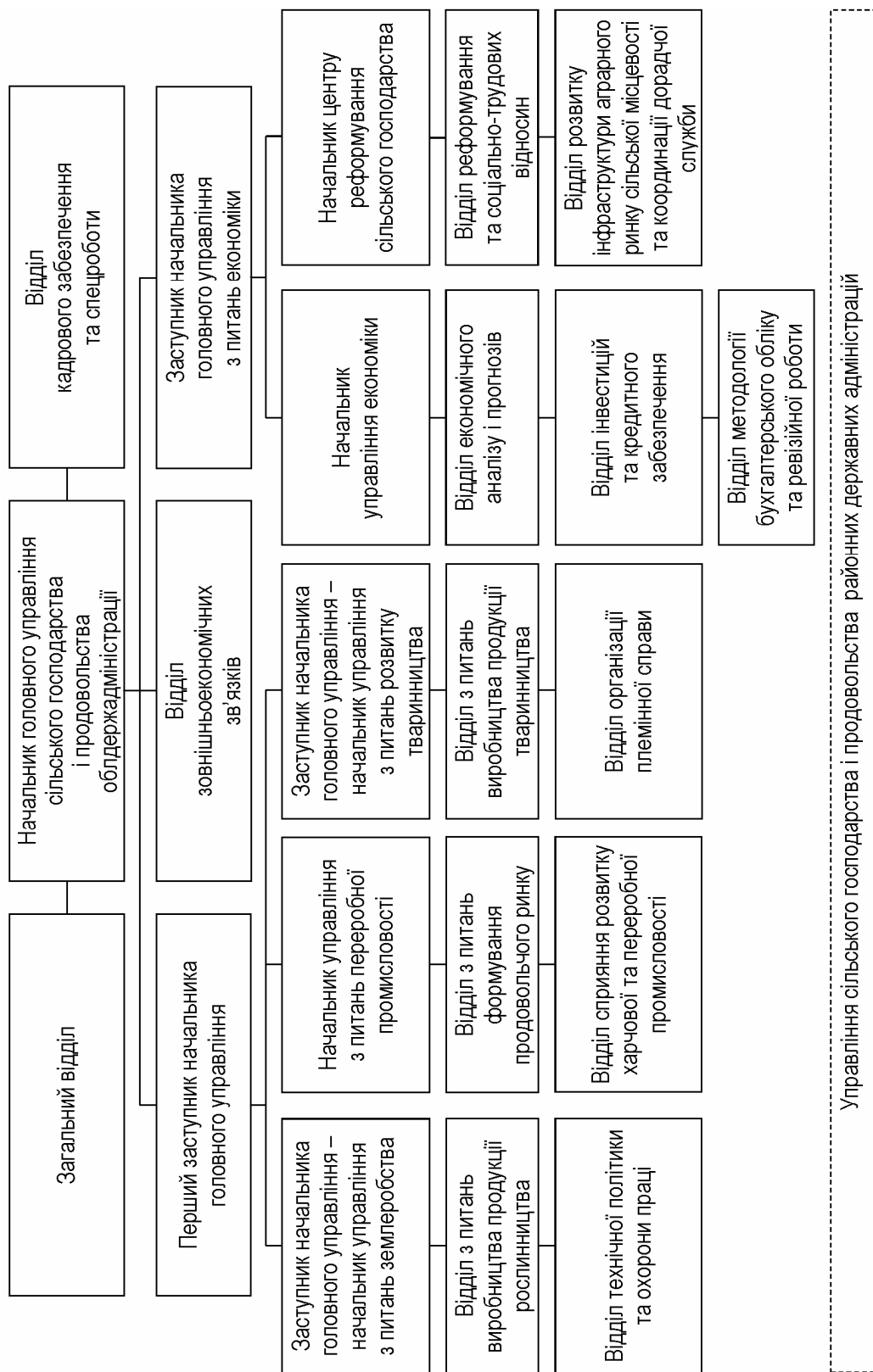
Структура головного управління сільського господарства обласної державної адміністрації (рис. 5.3) складена з урахуванням можливостей виконання покладених на нього завдань і функцій. В процесі реформування державного управління в цілому по Україні, а також конкретно в регіоні структура його може дещо змінюватися, але основний масив проблем і функцій залишатиметься майже незмінним.

Управління має право залучати до роботи працівників інших структурних підрозділів обласної державної адміністрації, підприємств, установ та організацій за погодженням з їх керівниками для розгляду питань, що належать до його компетенції. Для виконання покладених на нього завдань управлінню надано право одержувати від місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також від підприємств, установ та організацій необхідну інформацію і матеріали.

Управління в межах своїх повноважень на виконання наказів Мінагрополітики, розпоряджень голови обласної державної адміністрації видає накази, організовує і контролює їх виконання; проводить у разі потреби спільно з органами заходи та видає відповідні акти.

Начальник управління призначається на посаду і звільняється з посади головою обласної державної адміністрації за погодженням з Мінагрополітики. Він наділений повноваженнями і правами, які юридично аналогічні іншим головним управлінням облдержадміністрації і достатні для виконання управлінням покладених на нього завдань і функцій.

Управління функціонує за рахунок коштів Державного бюджету, є юридичною особою, має самостійний баланс, рахунки в установах Державного казначейства, печатку із зображенням Державного герба України та своїм найменуванням.



Управління сільського господарства і продовольства районних державних адміністрацій

Рис. 5.3. Типова структура головного управління сільського господарства і продовольства облдержадміністрації

5.5. УПРАВЛІННЯ РИНКОМ ПРАЦІ ТА БЕЗПЕКОЮ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ В РЕГІОНІ

В міру розвитку сучасних цивілізованих ринкових відносин стає надзвичайно актуальною проблема формування ефективних регіональних механізмів регулювання сфери зайнятості та безпеки життєдіяльності, яка поряд з економічним розвитком охоплює демографічні, соціально-психологічні, господарсько-історичні та культурні традиції кожного регіону.

Необхідність управління формуванням і використанням трудового потенціалу регіону обумовлена можливістю попереджати і усувати негативні наслідки звільнення робочої сили, що має місце в умовах ринку.

Управління трудовим потенціалом – цілеспрямований вплив суб'єктів управління (державних і територіальних органів влади, громадських і господарських структур) на процеси формування, використання і розвитку трудового потенціалу території й окремого працівника. У зв'язку зі змінами у стратегії управління трудовим потенціалом змінюється і її концепція.

Головною метою системи управління трудовим потенціалом території є створення сприятливих умов для формування якісної і кількісної складової трудового потенціалу та найбільш продуктивного його використання.

Звідси можна сформулювати основні завдання із створення і функціонування регіональної системи управління ринком праці, які одночасно можуть бути і функціями даної системи:

- розробка концепції, політики і стратегії у сфері формування і розвитку трудового потенціалу території;
- прогнозування потреби в робочій силі відповідно до стратегії розвитку економіки регіону;
- формування освітньої і фахової структури трудових ресурсів території відповідно до потреб ринку робочої сили;
- забезпечення оптимального сполучення трудового, виробничого і природно-ресурсного потенціалів регіону;
- моніторинг ринку робочої сили і робочих місць у межах регіону;
- формування механізму управління процесами створення і ефективного використання трудового потенціалу;
- координація взаємодії підсистем територіального управління, що впливають на формування і використання трудового потенціалу;
- інформаційне забезпечення процесів створення і реалізації трудового потенціалу.

Структурно систему управління трудовим потенціалом (рис. 5.4) можна відобразити у вигляді взаємозалежних блоків: суб'єкта управління – керуюча підсистема; об'єкта управління – керована підсистема механізму управління, що забезпечує вплив керуючої підсистеми на керовану, а також комунікацій, що забезпечують прямий та зворотний зв'язок між об'єктом та суб'єктом управління.

Прямим об'єктами управління є індивідуальний трудовий потенціал населення і трудовий потенціал території в цілому.

Як суб'єкти управління або керуючих підсистем в регіональній системі управління ринком праці (трудоим потенціалом) можна виділити залежно від рівня управління три групи:

- органи державного управління трудовим потенціалом даної території;
- органи територіального управління трудовим потенціалом у системі місцевого самоврядування;
- органи управління трудовим потенціалом господарських суб'єктів.



Рис. 5.4. Структурна схема управління трудовим потенціалом регіону

Ці підсистеми суб'єкта управління взаємозалежні і взаємодіють одна з одною. В умовах перехідного періоду важлива роль відводиться

державному управлінню трудовим потенціалом і формам його прояву на місцях. На сьогодні державне управління трудовим потенціалом забезпечується органами державної служби зайнятості і її підрозділами на місцях. Водночас створені на місцях центри зайнятості не вирішують усіх проблем управління трудовим потенціалом. Крім органів державного управління зайнятістю населення, створені територіальні органи управління трудовим потенціалом як самостійні підрозділи обласних, районних і місцевих адміністрацій. Спочатку це були управління праці, а сьогодні вони реформовані в головні управління праці та соціального захисту населення. Основним завданням цих органів є:

- створення соціально-економічних умов для формування високоякісного трудового потенціалу регіону;
- координація персоналом дій органів управління на підприємствах і в організаціях регіону;
- розробка і забезпечення механізму управління трудовим потенціалом території;
- працевлаштування раніше звільнених працівників;
- сприяння ефективному використанню трудового потенціалу з врахуванням умов для підвищення мобільності робочої сили, що забезпечує її раціональний територіальний і галузевий перерозподіл;
- організація системи перепідготовки і підвищення кваліфікації спеціалістів відповідно до вимог регіонального ринку праці;
- сприяння соціальному захисту активної частини населення регіону і зростання її прибутків.

Отже, враховуючи перелічені завдання управління трудовим потенціалом регіону, можна визначити особливу економічну систему безпечної життєдіяльності в регіоні. Суб'єктом управління виступає держава і її регіональні органи, окремі території, трудові колективи, спільноти. Об'єктом управління – безпечна життєдіяльність в регіоні.

Безпечна життєдіяльність – регульований стан навколишнього середовища, при якому згідно з чинним законодавством, нормами та нормативами забезпечується комфортна і безпечна взаємодія людини з його компонентами, запобігання погіршенню екологічної обстановки, умов і охорони праці, виникненню небезпеки в умовах надзвичайних ситуацій.

Управління безпекою життєдіяльності в регіоні – система відносин, які спрямовані на організацію діяльності із забезпечення безпеки праці, збереження життя, здоров'я людей в процесі праці, забезпечення безпечної життєдіяльності населення, які реалізуються через сукупність взаємопов'язаних правових, соціально-економічних,

організаційно-технічних, медично-профілактичних заходів, методів і засобів (рис. 5.5).

Відповідно до системної уяви територія виступає носієм різноманітних ресурсів та умов; множини функцій – економічних, соціальних, екологічних, забезпечення захисту життєдіяльності населення на всіх територіальних рівнях, соціокультурних та ін.; предметів праці та належних територій, засобів праці; специфічних особливостей простору як такого, що впливає на стійкість та впорядкованість об'єктів, які розташовані на ній.

Загрозою для регіональної безпеки життєдіяльності є небезпека економічного, соціального, інформаційного, екологічного, технічного та кримінального характеру, що знижує ефективність та надійність функціонування підприємств регіону, окремих суб'єктів діяльності.

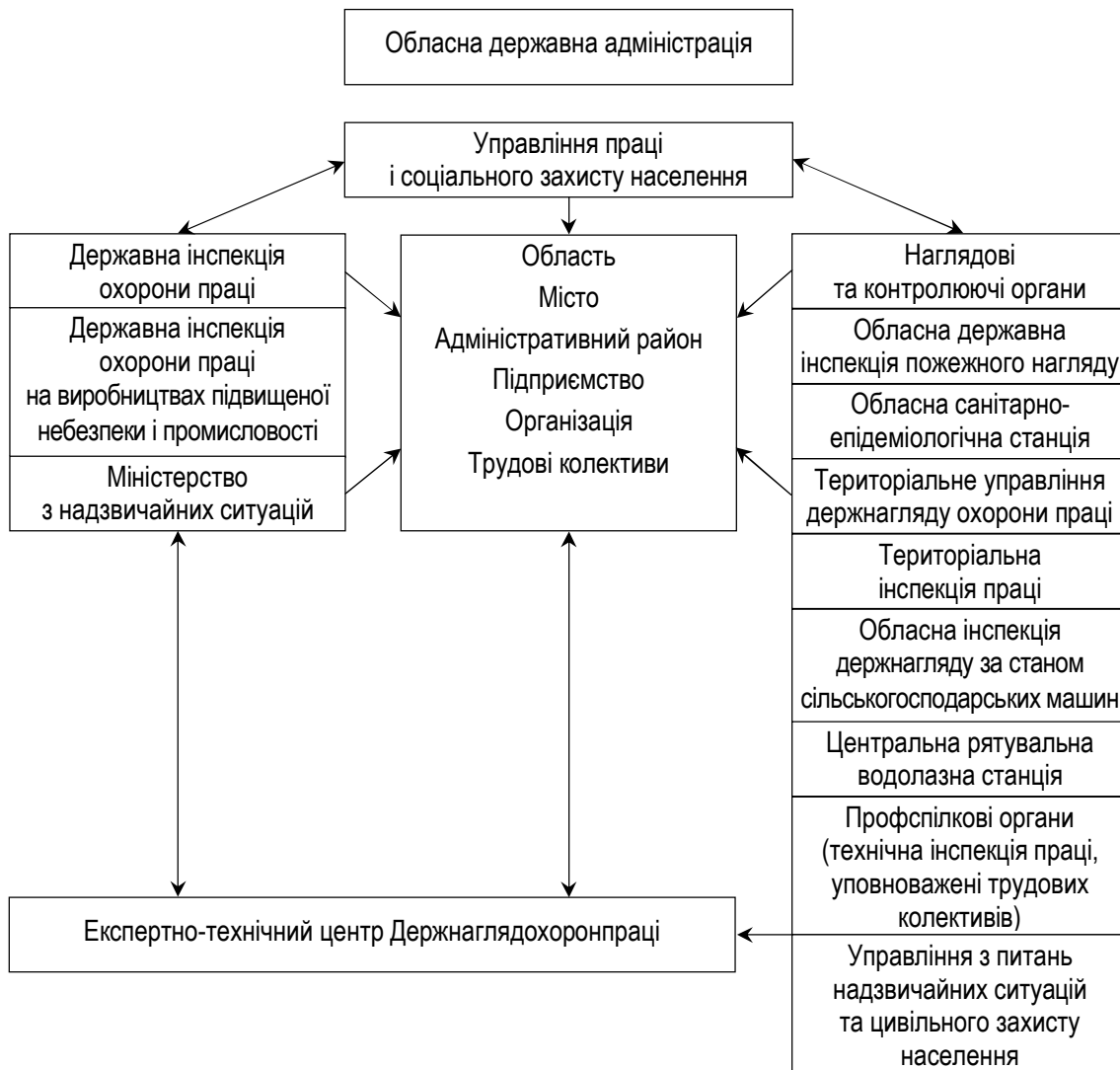


Рис. 5.5. Схема взаємодії наглядових служб безпечної життєдіяльності населення в масштабах області

Ринок праці в цілому входить в систему ринків. Якщо держава обрала орієнтири своєї економіки ринкові, то обов'язково повинно функціонувати декілька ринків. Це – ринок праці, ринок товарів, ринок капіталів, фондовий ринок. Не буває так, щоб функціонував один з цих ринків. Адже тоді не можна говорити про ринкову економіку у тому вигляді, в якому ми собі її уявляємо. Обов'язково повинні бути всі ринки. Вони взаємопов'язані, тому існують як функціонально, так і самодостатньо.

Ринок праці має певні особливості, які заслуговують на нашу увагу. Ці особливості відображають сучасний стан соціально-трудових відносин у державі зі сталою ринковою економікою. Врахування їх надзвичайно важливе для розуміння процесів, пов'язаних з трудовими ресурсами регіону. Їх суть в тому, що:

- на ринку праці купуються тільки трудові послуги, сам індивід не може купуватися чи продаватися. Покупець послуги праці вступає в контакт з вільною людиною, прав якої він повинен дотримуватися;
- компенсація за працю існує не тільки у формі заробітної плати, але й таких додаткових пільг, як медичне обслуговування, при необхідності – службовий транспорт, харчування на роботі, оплачувана відпустка, відпустка з догляду за дитиною та ін. Включення додаткових пільг в грошову компенсацію ускладнює проблему визначення ринкової ціни праці, але її підсумкова складова повинна бути такою, щоб людина, продаючи трудові послуги (свою робочу силу), могла задовольнити свої мінімальні потреби (продукти, одяг, житло, виховання дітей, відпочинок);
- на ринку праці в порівнянні з іншими ринками більше інституціональних структур. До них відносяться система трудового законодавства; різні установи та служби регулювання зайнятості; профспілки та ін. Вони формують правила гри на ринку праці. Значення кожної структури для регулювання трудових відносин різне, але для нормального функціонування ринку праці їх вплив на нього повинен мати збалансований характер;
- ринок товарів, як правило, це ринок стандартизованих продуктів, особливо коли мова йде про сировину чи напівфабрикати. Всі, хто бере участь у трудовому процесі, відрізняються один від одного, що впливає на професійні і кваліфікаційні вимоги, умови праці, вибір професії, рівень заробітної плати, інші соціальні та психологічні фактори. Крім того, це створює додаткові проблеми при спробі застосувати простий арифметичний спосіб для забезпечення збалансованості трудових ресурсів з наявними робочими місцями;

- те, що споживач або підприємець купує сьогодні послуги, не означає, що вони купуватимуть їх завтра або ж купили вчора. При купівлі робочої сили для виконання певних трудових послуг тривалість контактів продавця і покупця має суттєве значення. Від тривалості роботи залежить досвід працівника. Вона впливає на продуктивність праці і збільшує грошові компенсації працюючому індивіду;
- на відміну від матеріальних факторів виробництва незайнятість трудових ресурсів зумовлює значні людські і економічні затрати, оскільки більшість індивідів одночасно виступають покупцями готової продукції і продавцями трудових послуг. Водночас безробіття знижує їх життєвий рівень, а трудові послуги, які не використовуються, втрачаються для економіки назавжди.

Отже, управління ринком праці та соціальний захист населення регіону це складний багатовекторний процес, який здійснюється обласною державною адміністрацією з допомогою державних і недержавних структур (рис. 5.5). В центрі цієї роботи сьогодні знаходиться головне управління праці та соціального захисту обласної державної адміністрації.

Головне управління праці та соціального захисту населення обласної державної адміністрації є структурним підрозділом обласної державної адміністрації, створюється за розпорядженням голови обласної державної адміністрації, підзвітне йому і Міністерству праці та соціальної політики України.

У своїй роботі управління керується Конституцією і законами України, актами Президента та Кабінету Міністрів України, розпорядженням голови обласної державної адміністрації та рішеннями обласної ради. Головне управління праці та соціального захисту населення забезпечує на території області реалізацію державної політики у сфері соціально-трудових відносин, безпечну життєдіяльність, оплату, охорону і належні умови праці, зайнятість, пенсійне забезпечення, соціальний захист та обслуговування населення, в тому числі громадян, які потребують допомоги та соціальної підтримки з боку держави. У межах своїх повноважень – дотримання законодавства про працю та охорону праці, зайнятість, загальнообов'язкове державне соціальне страхування, пенсійне забезпечення та соціальний захист населення. Управління формує і організовує виконання цільових обласних програм поліпшення умов безпечної праці, передбачених програмами соціально-економічного і культурного розвитку області, сприяє ефективному використанню трудових ресурсів, раціональній та продуктивній зайнятості, підвищенню конкурентоспроможності робочої сили та

продуктивності праці. Разом з іншими органами державного управління та місцевого самоврядування управління працює над вирішенням питань соціально-економічного розвитку області, здійснює організаційно-методичне забезпечення діяльності відповідних структурних підрозділів виконавчих органів рад та державних адміністрацій. На управління покладені обов'язки з вдосконалення форм соціального партнерства, організації співробітництва місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з профспілками і організаціями роботодавців щодо проблем ринку праці та соціального захисту населення.

Для виконання зазначених комплексних завдань управління виконує такі функції:

- здійснює моніторинг у сферах праці, зайнятості, загально-обов'язкового державного соціального страхування, пенсійного забезпечення, соціального захисту та обслуговування населення;
- на засадах соціального партнерства організовує проведення переговорів і укладення угод між місцевими органами виконавчої влади, об'єднанням роботодавців та профспілок, іншими уповноваженими трудовими колективами;
- аналізує стан роботи з укладення колективних договорів на підприємствах, в установах та організаціях; надає сторонам переговорного процесу організаційно-методичну допомогу і забезпечує у межах своїх повноважень дотримання законодавства з питань вирішення колективних трудових спорів (конфліктів);
- вносить пропозиції до програми соціально-економічного розвитку області; бере участь у розробленні та здійсненні заходів, спрямованих на реалізацію довготермінової державної політики щодо розвитку трудового потенціалу; розробляє пропозиції щодо поліпшення збалансованості трудових ресурсів та потреб в них; організовує розроблення та подає на розгляд обласної державної адміністрації цільових (комплексних) перспективних та поточних програм з питань, що належать до його компетенції;
- бере участь у розробленні та реалізації заходів, спрямованих на посилення мотивації до праці, удосконалення її організації, оплати та нормування;
- вивчає стан використання трудових ресурсів на території області, аналізує розвиток процесів, які відбуваються на ринку праці та у сфері професійного навчання; бере участь у розробленні пропозицій щодо розвитку виробництва і створення робочих місць, доцільності розміщення нових підприємств, створення спеціальних

- (вільних) економічних зон, формування професійно-кваліфікованого складу робочої сили на території області;
- аналізує демографічну ситуацію, міграційні процеси на території області, готує пропозиції щодо регулювання міграційних потоків;
 - в установленому порядку бере участь у розробленні планів мобілізації на період воєнного часу;
 - забезпечує діяльність комісій у справах альтернативної (невійськової) служби;
 - забезпечує соціальний захист працюючих, зайнятих на роботах із шкідливими та небезпечними умовами праці, вживає заходів щодо якісного проведення атестації робочих місць на їх відповідність нормативно-правовим актам про охорону праці на підприємствах, в установах та організаціях;
 - вивчає на підприємствах, в установах та організаціях усіх форм власності стан дотримання режиму праці і відпочинку та практику відшкодування роботодавцем шкоди, заподіяної працівникові каліцтвом або ушкодженням здоров'я, яке пов'язане з виконанням ним трудових обов'язків, розробляє відповідні пропозиції;
 - здійснює державний контроль за охороною праці та своєчасною виплатою не нижче визначеного державою мінімального розміру заробітної плати, дотриманням підприємствами, установами та організаціями усіх форм власності, а також фізичними особами – суб'єктами підприємницької діяльності законодавства з питань зайнятості, пенсійного забезпечення та соціального захисту населення;
 - сприяє профілактиці травматизму невиробничого характеру; організовує розроблення регіональної програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища, а також програм (заходів) щодо запобігання нещасним випадкам невиробничого характеру та контроль за їх виконанням;
 - бере участь у розслідуванні групових, смертельних нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на підприємствах відповідно до законодавства, організовує проведення розслідування та аналізу нещасних випадків невиробничого характеру, ведення їх обліку;
 - організовує роботу, пов'язану з пенсійним забезпеченням громадян, після передачі функцій призначення та виплати пенсій Пенсійному фонду здійснює контроль за їх призначенням та виплатою; надає практичну, консультаційно-правову та організаційно-методичну допомогу; сприяє створенню єдиного автоматизованого банку даних персоніфікованого обліку в системі загальнообов'язкового

державного пенсійного страхування, розвитку недержавних систем пенсійного забезпечення;

- проводить роботу з надання адресної соціальної допомоги і підтримки малозабезпеченим громадянам, у тому числі інвалідам; здійснює контроль за правильністю і своєчасністю призначення та надання соціальних виплат і допомоги, проведення інших заходів соціального захисту населення; здійснює керівництво і контроль за роботою відповідних підрозділів з нарахування та видачі соціальних виплат і допомоги;
- спільно з органами Пенсійного фонду сприяє забезпеченню відшкодування підприємствами витрат на виплату пенсій, призначених у зв'язку з трудовим каліцтвом або професійним захворюванням працівників;
- сприяє інтеграції інвалідів у суспільство, полегшенню їм доступу до об'єктів соціальної інфраструктури, розвитку системи професійної та соціальної реабілітації інвалідів, їх працевлаштування, створенню для них виробництв, цехів, дільниць і робочих місць; бере участь у розробленні пропозицій щодо встановлення нормативів робочих місць, призначених для використання праці інвалідів; направляє інвалідів до навчальних закладів системи соціального захисту населення для професійно-технічного навчання і перекваліфікації; перевіряє роботу підприємств, установ та організацій з цих питань;
- організовує роботу щодо забезпечення інвалідів протезно-ортопедичними виробами, спеціальними засобами пересування і самообслуговування, засобами реабілітації, а також матеріального та соціального обслуговування, санаторно-курортного лікування інвалідів, ветеранів війни та праці;
- вивчає стан матеріально-побутового забезпечення та потреб соціально незахищених громадян, у тому числі інвалідів, вживає заходів до створення спеціалізованих служб з надання соціальних та інших послуг цим громадянам, вносить до обласної державної адміністрації пропозиції щодо створення мережі реабілітаційних центрів, спеціальних підприємств торгівлі, побуту, громадського харчування, медичних закладів для соціального обслуговування цієї категорії громадян;
- проводить роботу, пов'язану з розвитком та зміцненням мережі територіальних центрів соціального обслуговування пенсіонерів та одиноких непрацездатних громадян, закладів соціального обслуговування населення, інтернатних закладів; сприяє розвитку в них підсобних господарств, лікувально-виробничих і трудових

майстерень (цехів, дільниць тощо) та їх кооперації з виробничими підприємствами;

- бере участь у плануванні бюджетних капітальних вкладень у будівництво закладів соціального захисту населення, в роботі комісій з прийняття в експлуатацію нових об'єктів в частині доступності їх для інвалідів;
- організовує роботу та контролює надання встановлених пільг інвалідам, ветеранам війни та праці, самотнім непрацевдатним громадянам, дітям-сиротам, самотнім матерям, сім'ям загиблих військовослужбовців, багатодітним сім'ям, іншим громадянам; координує роботу підприємств, установ та організацій з цих питань; розробляє та вносить відповідні пропозиції;
- бере участь у забезпеченні відповідно до законодавства соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок чорнобильської катастрофи;
- формує склад та організовує роботу соціальних інспекторів;
- організовує, координує та контролює надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого побутового палива;
- відповідно до законодавства організовує, координує та контролює здійснення компенсаційних виплат інвалідам на бензин, технічне обслуговування та ремонт автомобілів, транспортне обслуговування інвалідів та за невикористану санаторно-курортну путівку;
- організовує і контролює роботу управлінь праці та соціального захисту населення районних державних адміністрацій; вивчає, узагальнює і поширює досвід і впроваджує прогресивні методи в практику їх роботи, надає практичну та організаційно-методичну допомогу відповідним структурним підрозділам виконавчих органів.

Структура головного управління праці та соціального захисту населення розроблена на основі завдань і функцій, покладених на нього (рис. 5.6).

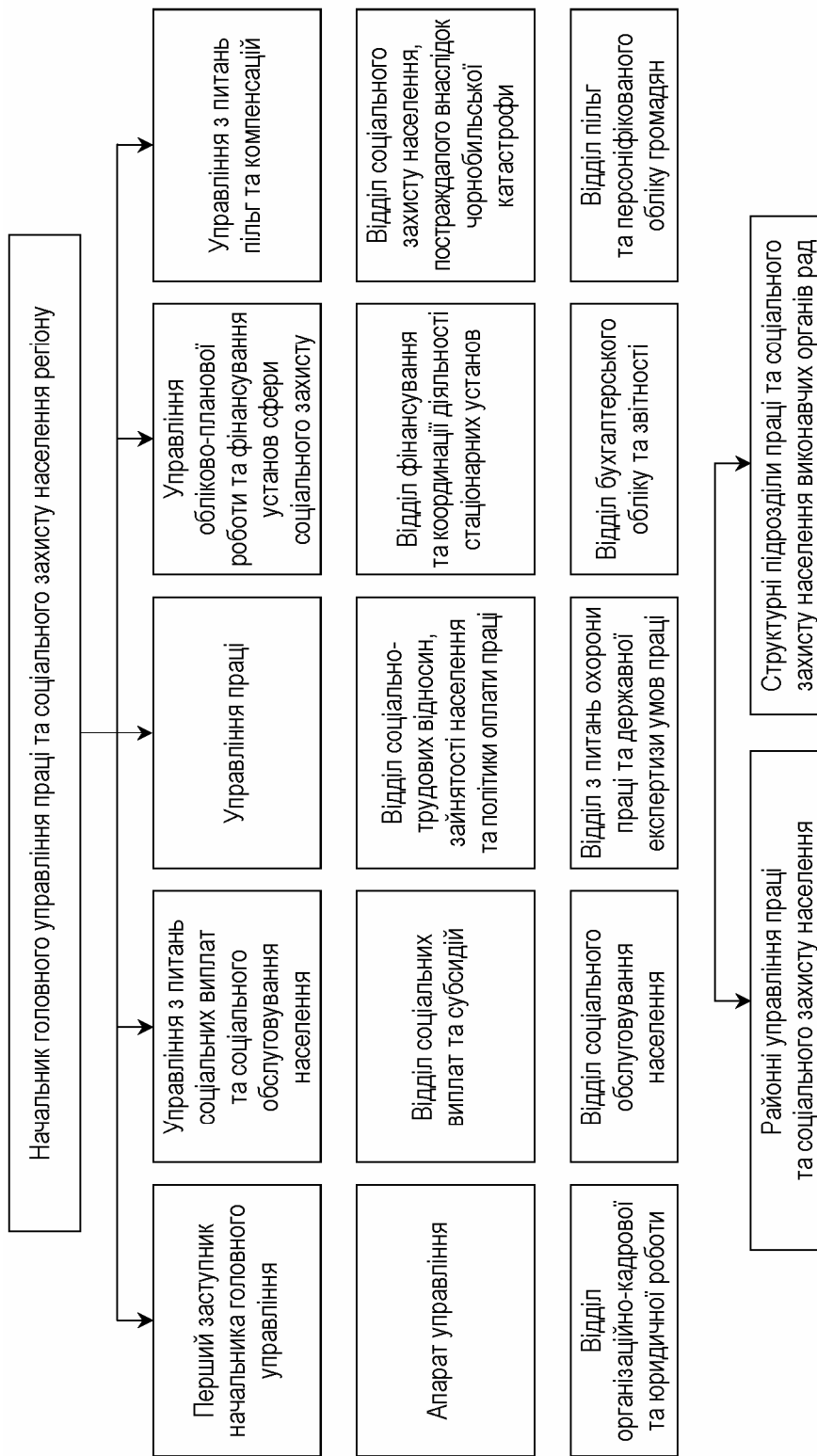


Рис. 5.6. Типова структура головного управління праці та соціального захисту населення регіону

Для того, щоб наведений склад управління зміг забезпечити виконання покладених на нього завдань та функцій, йому надаються такі права і повноваження:

- залучати до розгляду питань та підготовки пропозицій з підвідомчих проблем спеціалістів інших структурних підрозділів обласної державної адміністрації, підприємств, установ, організацій та об'єднань громадян (за погодженням з їх керівниками);
- одержувати в установленому порядку від інших структурних підрозділів обласної державної адміністрації, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій всіх форм власності документи та інші матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань;
- створювати в установленому законодавством порядку друковані засоби масової інформації для висвітлення питань, що належать до його компетенції, а також випускати проспекти, листівки тощо;
- виступати замовником науково-дослідних робіт у сфері соціально-трудових відносин, оплати, нормування та охорони праці, зайнятості, загальнообов'язкового державного соціального страхування, пенсійного забезпечення, соціального захисту та обслуговування населення, налагодження соціального партнерства;
- у разі потреби подавати обласній державній адміністрації, Мінпраці пропозиції щодо поліпшення ситуації в соціально-трудої сфері на території області;
- вносити пропозиції голові обласної державної адміністрації щодо розірвання контрактів з керівниками підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління місцевих державних адміністрацій, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у разі систематичного порушення законодавства у сфері праці та соціального захисту.

Управління очолює начальник, який призначається на посаду і звільняється з посади головою обласної державної адміністрації за погодженням з Міністерством праці та соціальної політики України. Він має всі повноваження щодо керівництва управлінням, підбору і розстановки кадрів, а також суттєво впливає на районні управління праці та соціального захисту населення, погоджуючи призначення на посаду їх начальників.

Управління утримується за рахунок коштів Державного бюджету, є юридичною особою, має самостійний баланс, реєстраційні рахунки в установах Державного казначейства, печатку із зображенням Державного герба України і своїм найменуванням.

Отже, в цьому розділі посібника висвітлено принципи, шляхи та методи державного регулювання і управління економікою регіону, наведені обов'язки, функції та повноваження чотирьох ключових управлінь обласної державної адміністрації, навколо яких сконцентровані питання економіки регіону. Це не означає, що інші управлінські структурні підрозділи регіону відсторонені від проблем економіки, всі вони певною мірою вирішують економічні і соціальні проблеми. Узагальнюючі показники, результати і проблеми економіки регіону відображаються повноваженнями управлінь, які висвітлені у цьому розділі.

Формування і реалізація регіональної економічної політики – це справа спільних узгоджених дій територіально-адміністративних органів. Технології реалізації регіональної економічної політики чітко визначає дії кожного щабля влади.

Відповідно до Конституції головною метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного розвитку держави і її територіальних складових на основі раціонального використання потенціалу регіонів, підвищення ефективності управлінських впливів з боку органів виконавчої влади і місцевого самоврядування для підвищення рівня і якості життя населення. Якщо врахувати, що регіональна система входить в систему державного управління, то правомірна спадковість цілей і завдань загальнодержавного і територіального розвитку.

Контрольні питання до розділу 5

1. Загальні положення державного регулювання і управління економікою регіону.
2. Сутність стратегії розвитку регіону.
3. Суперстратегії розвитку регіонів, їх моделі.
4. Функції та повноваження головного управління економіки обласної державної адміністрації.
5. Структура та склад головного управління економіки обласної державної адміністрації.
6. Фінансове забезпечення розвитку регіонів, його функції.
7. Джерела інвестування розвитку регіонів.
8. Взаємовідносини державного і місцевих бюджетів.
9. Принципи управління фінансовими ресурсами регіону.
10. Функції та повноваження головного фінансового управління обласної державної адміністрації.
11. Структура та склад головного фінансового управління обласної державної адміністрації.

12. Управління економічними процесам в аграрно-промисловому комплексі регіону.
13. Функції та повноваження головного управління сільського господарства і продовольства обласної державної адміністрації.
14. Структура та склад головного управління сільського господарства і продовольства обласної державної адміністрації.
15. Управління ринком праці та безпекою життєдіяльності в регіоні.
16. Структура, склад, функції та повноваження головного управління праці та соціального захисту населення обласної державної адміністрації.

Розділ 6. УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ РЕГІОНУ

6.1. ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

У спеціальній літературі соціальну політику трактують по-різному. В посібнику “Соціальна політика” (Скуратівський В.А., Палій О.М., Лібанова Є.М.) цей термін визначається як “система цілеспрямованої діяльності суб’єктів соціально-політичного життя, сукупність принципів, норм, правил, рішень, дій, спрямованих на забезпечення ефективного, оптимального функціонування та розвитку процесів соціального буття, насамперед формування та реалізацію соціальних потреб людини та суспільства, забезпечення їх соціальної безпеки”. Проте є й інші модифіковані тлумачення соціальної політики як інтегральної науки про управління суспільним розвитком.

Інтегральний об’єкт регіональної соціальної політики – соціальна сфера відтворення людини, її зв’язків, умов і способу життєдіяльності та задоволення потреб, яку розглядають як територіальну організацію суспільства. Складовою частиною соціальної сфери є *соціальна інфраструктура* – стійка сукупність матеріально-речових елементів, які створюють умови для раціональної організації трудової, суспільно-політичної духовної, сімейно-побутової діяльності людини, значною мірою формують середовище для їх розвитку. *Суб’єкт регіональної соціальної політики* – організаційно оформлена спільнота людей з притаманними їм функціями управлінського характеру. *Предметом вивчення регіональної соціальної політики* є проблеми територіального управління процесом відтворення соціальних відносин. *Засіб реалізації* – сукупність юридично-адміністративних, нормативно-правових, соціально-економічних та інших методів. *Інструментом реалізації регіональної соціальної політики* є державні, регіональні, соціальні програми.

Отже, якщо вивчати соціальну політику на регіональному рівні, то необхідно розглядати засади регулювання процесу відтворення соціальних відносин щодо розвитку територіальної організації суспільного життя країни.

Соціальна політика на регіональному рівні може ґрунтуватися, по-перше, на загальнодержавному інтересі, по-друге, на власному інтересі регіону (території).

Реальним орієнтиром відтворення соціальних відносин є спосіб життя, який можна забезпечити для переважної більшості населення за умов найефективнішого використання всіх складових економічного

зростання регіону. Зокрема йдеться про забезпечення умов для формування середнього класу зі способом життя, що притаманний розвиненим країнам.

Серед визначальних чинників розвитку регіональної соціальної політики варто назвати процес трансформації власності в Україні, який зумовив територіальну диференціацію різних її форм (приватної, кооперативної, акціонерної, муніципальної, суспільної, державної). Власники капіталу безпосередньо причетні до перерозподілу політики. Унаслідок цього регіони України мають різний ступінь готовності до реалізації державної регіональної соціальної політики.

Регіональна соціальна політика як фактор враховує й такі соціальні інститути, як традиції, звички, релігію, мораль, культуру. Отже, *регіональна соціальна політика* – це діяльність органів державної влади, територіального управління, неурядових та громадських формувань, партій, рухів тощо, спрямована на осмислення та організаційне впорядкування надзвичайно складного комплексу регіональних соціальних відносин, що виникають унаслідок прагнення людей наповнити своє життя конкретним суб'єктивним змістом у процесі створення відповідних умов життя, відпочинку, духовного та інтелектуального розвитку. Її мета – формування регіонального середовища життєдіяльності населення, яке адекватне динаміці соціальних потреб території та норм суспільного життя. Регіональна соціальна політика здійснюється шляхом формування суб'єктами суспільно-політичного життя певних принципів, норм, правил, рішень, дій.

Використання функціонального підходу до розвитку регіональної соціальної політики як основи соціального управління дає можливість виокремити такі функції: поліпшення умов повсякденного життя людей; формування і розвиток нових рис у людини в контексті змін її способу життя; формування та розвиток соціальних систем як цілісних утворень. Традиційною основою реалізації цих функцій є перерозподіл національного доходу, який законодавчо закріплений в Конституції України. В умовах кризи він набув надзвичайно спотвореного характеру. Це призвело до того, що функції соціальної політики стали практично однією функцією – захисту бідних верств населення – на шкоду функціям у сфері забезпечення зайнятості, трудових відносин, безпеки, гігієни і виробничого середовища, охорони здоров'я, сім'ї та материнства, освіти, соціального забезпечення, побуту тощо. Тому основною проблемою регіональної соціальної політики стало підвищення її ефективності шляхом вирівнювання ролі різних функцій за допомогою раціонального використання наявних ресурсів – фінансових, матеріальних, трудових та ін. Саме внаслідок зростання продуктивності праці, доходів частини населення, що працює, особистої

зацікавленості громадян у поліпшенні власного благополуччя, фізичного та духовного здоров'я можна очікувати появу реальних можливостей для повноцінної реалізації функцій соціальної політики і соціального управління у державі.

Чітка дія вищезазначеного перерозподільного механізму між-бюджетних відносин є визначальною передумовою активізації функціонального розвитку регіональної соціальної політики.

Сьогодні згідно з чинним законодавством кожний регіон України має право застосовувати свою тактику реформ соціального спрямування, обстоювати певні аспекти реалізації соціальної політики. Зрозуміло, що вся діяльність підпорядкована загальнодержавним інтересам і відбувається в рамках єдиного правового поля. Водночас визнано, що жодна модель регіонального соціального розвитку не буде реальною, якщо не враховуватиме взаємозв'язків центру, регіонів, суспільних груп, якщо не запрацює схема багатолінійної взаємодії соціально-економічних інтересів.

Формування оригінальних моделей реалізації регіональної соціальної політики є процесом тривалим і ґрунтується на оцінці середовища, в якому формуються певні специфічні передумови для відтворення соціальних відносин (особливості трансформації форм власності, характер перерозподілу суспільних благ, позиції в регіоні основних власників капіталу). В соціальній сфері формуються відносини між суспільством і особистістю. Саме соціальна сфера сприяє збереженню і розвитку людського потенціалу, цінностей способу життя, норм і принципів фахової та моральної поведінки людей. Для здійснення своїх функцій соціальна сфера повинна мати необхідні ресурси, відповідну соціальну інфраструктуру як одну з визначальних її підгалузей.

Вивчення проблем територіального розвитку соціальної сфери є складовою частиною регіональної економіки, а прикладні питання оптимізації – органічною складовою комплексу завдань регіональної соціальної політики. Поглиблене вивчення розширює сферу трактування *соціальної інфраструктури*. Наприклад, *соціальну інфраструктуру* можна визначити як комплекс об'єктів (підприємств, закладів, організацій та споруд), які створюють загальні умови функціонування суспільного виробництва і життєдіяльності населення, формування фізично та інтелектуально розвинутого, суспільно активного індивіда. Головною ознакою виділення соціальної інфраструктури в окрему підсистему господарського комплексу, що визначає загальні умови процесу суспільного відтворення, є її функціональне призначення.

Шляхи оптимізації територіального розвитку соціальної сфери та її інфраструктури визначаються за методологією системного аналізу.

Застосування структурного та функціонального підходів забезпечує обґрунтування поділу соціальної інфраструктури на соціально-побутову та соціально-культурну. Якщо *соціально-побутова інфраструктура* спрямована на створення умов для відтворення людини як біологічної істоти (через побутове середовище), задоволення її потреб у належних умовах життя, то *соціально-культурна* сприяє відтворенню духовних, інтелектуальних (через культурно-освітнє середовище) та значною мірою фізичних властивостей індивіда, формуванню його як економічно активної особистості, що відповідає певним вимогам суспільства до якості робочої сили.

У складі *соціально-побутової інфраструктури* розрізняють такі компоненти: житлово-комунальне господарство, побутове обслуговування населення, торгівля і громадське харчування, пасажирський транспорт та зв'язок з обслуговування населення тощо.

До *соціально-культурної інфраструктури належать* охорона здоров'я, рекреаційне господарство, фізична культура та спорт, соціальне забезпечення, освіта, культура та мистецтво, культові споруди та ін.

На розміщення і розвиток соціальної інфраструктури впливає велика сукупність факторів, які залежно від походження і соціально-економічного змісту утворюють такі групи: економічні, демографічні, соціальні, містобудівні, природнокліматичні та нетипові (випадкові або кон'юнктурні) умови життєдіяльності. В цілому сукупність різноманітних факторів, які зумовлюють регіональні відмінності соціальної інфраструктури, розподіляють на такі, що безпосередньо визначають створення мережі об'єктів, і такі, що визначають потребу в послугах соціального призначення, тобто впливають побічно, зокрема через потреби людей та систему розподільчих відносин. Провідну роль у розвитку соціальної сфери відіграють фактори, що висвітлюють ступінь сформованості систем розселення та рівень розвитку матеріального виробництва.

Можливості соціальної інфраструктури у створенні загальних умов розвитку виробництва та життєдіяльності населення залежать від потужності її економічного потенціалу. Здатність соціальної інфраструктури створювати умови для обслуговування процесу суспільного відтворення визначається її станом і динамічністю, наявними обсягами резервів та ресурсів конкретної території. З вищенаведеного визначення соціальної інфраструктури випливає, що фінансові, трудові та природні ресурси впливають на її розвиток, однак не належать до її економічного потенціалу. Головним складовим елементом економічного потенціалу соціальної інфраструктури є основні фонди: будівлі та споруди; комунікації (дороги, лінії зв'язку тощо); технічне оснащення

будівель, споруд та комунікацій. *Соціальна інфраструктура* – це структурний елемент господарського комплексу регіону, складова його функціональної та територіальної структур. Функціональна структура відображає склад та співвідношення груп об'єктів, що виконують певні функції в господарському комплексі. Територіальна структура стосується різних форм просторового зосередження об'єктів та їхніх територіальних об'єднань (комплексів, центрів тощо). Наприклад, за розповсюдженням окремих елементів розрізняють лінійну (мережа залізниць, автомобільних доріг, лінії зв'язку тощо) та точкову (окремі об'єкти – школи, клуби, лікарні тощо) форми соціальної інфраструктури.

Як територіальна підсистема господарського комплексу регіону соціальна інфраструктура тісно пов'язана з системою розселення. Система розселення безпосередньо обумовлює територіальну її організацію. Соціальна інфраструктура локалізується в поселеннях, де відбувається життєдіяльність людей, або є засобом подолання відстаней.

Соціальна інфраструктура – це ієрархічне утворення, яке, виходячи із загальнодержавних, регіональних та місцевих завдань суспільного відтворення, розподіляється на інфраструктуру внутрішньодержавну або магістральну (єдиний господарський комплекс), регіональну (регіональні господарські комплекси – економічний район, економічна зона, область, адміністративний район, територіально-виробничий комплекс, промисловий вузол тощо) і локальну (окремі поселення сільського і міського типу).

Стан соціальної інфраструктури відображає побутову привабливість поселень та інших територіальних утворень. Необґрунтовані регіональні відмінності життєвого рівня населення зменшують соціально-економічну ефективність територіального поділу праці, уповільнюють розвиток продуктивних сил регіонів і країни в цілому. Розміщення соціальної інфраструктури відіграє важливу роль у просторовій організації суспільного виробництва, зокрема у формуванні територіально-виробничих комплексів, створюючи передумови для стабілізації трудових ресурсів, розширення сфери прикладання праці, регулювання міграційних процесів. Однією з головних вимог до соціальної інфраструктури як територіальної підсистеми є абсолютна комплексність, тобто необхідність одночасного взаємоузгодженого розвитку всіх ланок. Оскільки вона створює умови для задоволення потреб населення, то територіальні відмінності стосуються не складу, а масштабів її просторової зосередженості в поселенні чи на території. Соціальна інфраструктура, яка задовольняє повсякденні потреби населення, складається з набору елементів за місцем проживання, взаємозамінність

яких неможлива. Об'єкти, що задовольняють потреби вищого рангу, властиві частині жителів в окремі періоди життя, потребують пропорційного розподілу залежно від регіональної системи розселення, соціально-економічного статусу поселень та вікового складу населення. Унаслідок цього формується міжселенна територіальна мережа соціальної інфраструктури з ієрархічною структурою центрів, яка покликана забезпечити рівноцінні умови обслуговування мешканців різних поселень, спеціалізацію та комплексність, скорочення часу на відвідування закладів. Кожен об'єкт соціальної інфраструктури утворює в просторі власну територію дії – обмежену (переважно заклади охорони здоров'я, освіти, житлово-комунального господарства), орієнтовну, довільну (більшість установ побутового обслуговування населення, торгівлі та громадського харчування). Розмір території дії об'єктів залежить від специфіки функціонування підприємств, закладів та споруд, особливостей регіональної системи розселення, розвитку дорожньої мережі та транспорту.

Територіальна організація соціальної інфраструктури повинна задовольняти такі критерії:

- збалансованість підсистеми регіонального господарського комплексу з іншими структурними утвореннями, підтримання територіальних та галузевих пропорцій між її ланками;
- комплексність як на рівні регіону, так і на рівні окремого поселення залежно від чисельності та статево-вікової структури населення, особливостей системи розселення;
- ієрархічність, тобто зв'язок між складом об'єктів у поселенні та його розміром і адміністративно-господарським значенням, що передбачає організацію міжселенної мережі;
- оптимальність розмірів об'єктів залежно від заселеності та адміністративно-господарського значення населеного пункту;
- відповідність потужностей, технічного оснащення об'єктів потребам населення в послугах.

Ефективність соціальної інфраструктури визначається за соціальними показниками розвитку суспільства. Вона відображається створенням належних умов життєдіяльності людини та вдосконаленням сукупної робочої сили, що має кінцевою метою ріст продуктивності суспільної праці та економічної ефективності виробництва. Розрізняють економічний та соціальний аспекти ефективної територіальної організації соціальної інфраструктури, які взаємопов'язані. З економічної точки зору раціональне її розташування створює умови для ефективного використання всіх ресурсів, які є базою для соціального розвитку. Відповідно якомога повніше врахування потреб населення дозволяє

підвищувати забезпеченість культурно-побутовими послугами, створювати максимально можливі в конкретних економічних умовах зручності для їх отримання, збільшувати фонд та поліпшувати структуру вільного часу. В загальному вигляді критерієм оптимальності розміщення соціальної інфраструктури є насамперед територіальна доступність об'єктів.

Враховуючи потреби у створенні повноцінного життєвого середовища та підвищенні ефективності функціонування господарського комплексу регіону слід зазначити, що одним з базових напрямів регіональної соціальної політики щодо розвитку соціальної сфери є раціональне розміщення мережі об'єктів окремих галузей.

Створення оптимальної мережі об'єктів соціального призначення – важлива складова частина загального вдосконалення обслуговування населення. Завдяки їй створюються умови для:

- використання наявних основних фондів соціальної сфери;
- підвищення рівня технічного оснащення кожної галузі даної сфери;
- ефективного використання трудових ресурсів, а також неухильного нарощування їх творчого потенціалу;
- забезпечення відтворення робочої сили і життєдіяльності всього населення;
- позитивного впливу на процес інтенсифікації суспільного виробництва за допомогою поліпшення територіального розподілу праці;
- забезпечення збалансованого розвитку усіх галузей народного господарства і цілеспрямованого формування регіональних економічних структур.

Отже, раціональне розміщення соціальної сфери спрямоване на комплексне розв'язання як соціальних, так і економічних завдань.

Методологічно процес розміщення об'єктів соціального призначення відображає тісний взаємозв'язок між найважливішими підсистемами розвитку продуктивних сил, галузей матеріального виробництва і невиробничої сфери. Удосконалення розміщення галузей соціального призначення являє собою органічну частину процесу оптимізації розвитку кожної з галузей, який відбувається у часі і просторі та ґрунтується на глибокому аналізі існуючої структури даної сфери, оцінці поставлених перед регіоном перспективних соціально-економічних і культурних завдань, зростаючих потреб регіонального розвитку народної освіти.

Серед найважливіших передумов удосконалення територіальної дислокації об'єктів соціальної сфери доцільно назвати такі, як визначення всього комплексу формуючих факторів, диференціація їх на групи, що стимулюють або утруднюють позитивний розвиток процесу;

взаємоузгодженість розвитку соціальної сфери з обслуговуючими галузями, з динамікою трудових ресурсів регіону; забезпечення узгодженості економічного і соціального розвитку на перспективу. Заклади культури, освіти, інших галузей соціального призначення потрібно розміщувати, враховуючи характер промислового і сільськогосподарського виробництва, транспортну мережу, інші фактори.

Тільки всебічне врахування економічних, демографічних та інших особливостей регіону забезпечує науковий підхід до розв'язання завдань розміщення об'єктів соціальної сфери.

Розташування об'єктів народної освіти, культури, всієї соціальної інфраструктури у нашій країні визначається інтересами працівників. Безпосередньо на розміщення об'єктів зазначених галузей впливає розвиток продуктивних сил. Відповідно територіальна організація соціальної сфери є однією з найважливіших передумов успішного розвитку матеріального виробництва. Діалектичний зв'язок економічних і соціальних процесів забезпечує необхідні умови для планового регулювання і територіального розташування закладів народної освіти, культури. Впровадження курсу на роздержавлення, приватизацію, розвиток різних форм власності зумовлює глибокі зрушення в територіальній організації продуктивних сил, суттєво впливає на розвиток соціальної інфраструктури, розміщення різних ланок соціальної сфери.

Економіка кожного регіону – це складова частина єдиного господарського комплексу. Цим зумовлена потреба органічного зв'язку територіальної організації закладів охорони здоров'я, культури, народної освіти, як і всієї сфери обслуговування, з територіальною організацією продуктивних сил, економічним потенціалом, як сьогодні, так і в перспективі, характером розселення і тенденціями руху населення. Ці фактори мають ключове значення з точки зору економічного і соціального обґрунтування побудови мережі закладів, кількісних параметрів культурного будівництва, вибору типів закладів освіти, культури.

Отже, специфіка соціального прогнозування регіону дає підставу розглядати цю територіальну спільність як єдине ціле, різні сторони якого переплітаються і взаємодіють відповідно до своїх внутрішніх законів. Важливо визначити місце і перспективи регіону в системі суспільного розподілу праці, виявити специфічні особливості соціально-економічного розвитку, тенденції їх зміни у прогнозованій перспективі з точки зору розподілу ресурсів між різними галузями господарства, які б забезпечили максимум відповідних послуг населенню при обмеженості розмірів конкретного виду ресурсів у регіоні.

Вибір науково обґрунтованих шляхів удосконалення розміщення галузей соціальної сфери залежить не тільки від економічного

потенціалу, ресурсних можливостей суспільства, й від наявності знань про об'єкти управління, про зміни духовних потреб, які постійно відбуваються в людей, чий інтереси покликані задовольняти заклади культури чи освіти.

Побудова ефективної і доцільної системи формування і задоволення духовних потреб людини можлива лише на основі наукового аналізу усіх сфер духовного життя суспільства в їх зв'язку з матеріальним виробництвом, а також з урахуванням соціальної структури населення.

В управлінні соціально-культурними процесами важливо врахувати специфічні для кожної галузі фактори, їх динаміку і ступінь впливу. Необхідною передумовою науково обґрунтованого прогнозування розвитку соціальної сфери є розробка нормативів, тобто визначення параметрів, які суспільство прагне досягти в наступному періоді для найповнішого забезпечення потреб населення (забезпеченість школами, дошкільними закладами, клубами, бібліотеками тощо). Залежно від специфіки регіону і конкретного етапу розвитку суспільства вони повинні бути диференційовані і динамічні, правильно відображати прогресивні тенденції у структурі потреб, враховувати досягнення науково-технічного прогресу.

Сьогодні з урахуванням вимог науково-технічної революції та культурних запитів трудящих поряд із загальними об'ємними показниками більшого значення набувають нормативи якісного порядку (якість матеріальної бази, рівень технічної оснащеності галузі, спектр послуг, комфортність умов тощо). Тому система нормативів повинна охоплювати якісні характеристики галузей сфери послуг, орієнтувати на раціональне розміщення об'єктів, усебічне підвищення рівня обслуговування. Формування територіальної мережі закладів соціального обслуговування – не самоціль. Головна мета її створення полягає в забезпеченості сприятливих умов життєдіяльності населення, задоволенні розумних потреб людей з метою їх гармонійного розвитку, оскільки головна функція культурно-освітньої сфери – виробництво відповідних послуг.

Сучасний характер розселення в Україні суттєво впливає на територіальну організацію мережі об'єктів обслуговування. У північно-східних областях республіки, наприклад, переважають дрібні поселення, у південних – великі, у лісостепу – середні. В лісостепових областях середня відстань між поселеннями становить 4-8 км, на Поліссі – 6-12, у степовій зоні – 5-15 км. Відповідно до специфіки розселення слід удосконалювати мережу закладів.

У сільських поселеннях найдоцільнішим є розвиток мережі багатофункціональних закладів, створення об'єднань (залежно від конкретних умов експлуатації та потреб), які дають змогу універсально використовувати наявні площі, зменшити витрати як на спорудження будівель, так і на їх експлуатацію. Не можна не враховувати той факт, що значна частина населених пунктів взагалі не мають підприємств та організацій соціального обслуговування.

Поряд з факторами, що характеризують параметри розселення, важливо враховувати такі демографічні особливості регіону, як статеві-вікова структура жителів, рівень народжуваності, характер та інтенсивність міграції. Великий вплив демографічної бази на створення раціональної мережі соціальних закладів, на інші процеси соціального відтворення зумовлює потребу в проведенні активної і цілеспрямованої демографічної політики, регулюванні міграційних процесів.

Для правильного розміщення об'єктів соціального призначення потрібно враховувати природні умови місцевості. Практика засвідчує, що територіальна організація об'єктів соціального призначення значно залежить від кліматичних умов і характеру місцевості. Природні умови особливо впливають на раціоналізацію мережі в сільській місцевості, а тому характер гідромережі та інші фактори не можна ігнорувати при дислокації об'єктів соціального призначення.

Незважаючи на високий динамізм розвитку соціальної сфери, одним із напрямів удосконалення територіальної організації соціальних закладів є подальше розширення їх мережі. Завдяки введенню в дію нових об'єктів соціального призначення відбуваються глибокі зміни в галузевій структурі мережі та географії розміщення підприємств і установ сфери послуг. Розрахунки свідчать, що за останні роки практично всюди зменшилася зона обслуговування шкіл, дитячих дошкільних закладів. Особливо обвальним таке зменшення було в 90-ті роки, наприклад, у Сумській області – більше ніж на 20 %, у Чернігівській – на 17-18 %, у Полтавській – майже на 20 %.

Потрібно враховувати, що заклади соціальної сфери поділяються на об'єкти локального (дитячі дошкільні заклади, загальноосвітні школи та ін.) і загального (спеціалізовані школи та медичні установи, вищі заклади освіти тощо) використання. Це відповідно зумовлює характерні особливості їх територіальної організації. Зокрема заклади локального та щоденного обслуговування населення необхідно вводити у дію одночасно із забудовою житлового району і розміщувати за принципом макрорайонування. Порушення цієї вимоги зумовлює незручності для жителів макрорайону.

Раціоналізація мережі закладів соціального призначення в кожному регіоні передбачає поступовий перехід від реалізації окремих заходів

у соціальній сфері до створення довготермінових цільових соціальних програм, забезпечення комплексного розвитку території як неодмінної умови поліпшення соціального обслуговування населення, створення усім категоріям населення необхідних умов для праці, побуту, відпочинку, гармонійного розвитку і на цій основі – підвищення їх творчої активності.

Окремим напрямком регіональної соціальної політики щодо стабілізації функціонування соціальної сфери є структурні (галузеві та територіальні) зрушення в її розвитку.

Розпочаті в Україні соціально-економічні перетворення неможливі без посилення соціальної спрямованості економіки. Це підтверджує і практика розвинених країн світу. Без переорієнтації господарства на соціальні рейки неможливий вихід України з кризового стану, а тому необхідні якісно нові підходи до розподілу державних інвестицій між двома сферами – матеріального виробництва і невиробничої сфери. За підрахунками фахівців для підтримання соціальної сфери на належному рівні необхідно обсяги капітальних вкладень довести до 40 % від загального обсягу. Станом на 2007 рік цей перерозподіл нижчий більш ніж у 2 рази.

Водночас, враховуючи наявні необґрунтовані територіальні диференціації у розвитку соціальної інфраструктури та забезпеченості населення відповідними послугами, державні ресурси, що виділені на розвиток соціально-культурних галузей, передусім спрямовувати в регіони, де рівень розвитку соціально-культурної сфери значно відстає не лише від потреб населення, а й від середньоукраїнських показників. Наприклад, це спостерігається в Донбасі (Донецька і Луганська області), Львівській та Одеській областях. Тут, за даними Мінстату України, обсяг основних фондів освіти, охорони здоров'я, культури майже вдвічі нижчий від середньо-українського показника.

За інтегральним показником розвитку соціально-культурної сфери, який охоплює рівень забезпечення населення відповідними послугами, основними елементами інфраструктури, кадровими та фінансовими ресурсами, досить низьким рівнем характеризуються Чернівецька, Миколаївська, Вінницька, Івано-Франківська області. Тому важливим завданням є постійне нарощування інфраструктурних елементів соціальної сфери в цих областях. В умовах переходу регіонів на самофінансування місцеві бюджети необхідно формувати з урахуванням соціальних пріоритетів, забезпечення темпів зростання фінансових, матеріальних та інших ресурсів для задоволення потреб населення в соціально-культурних послугах, залучати до цього також ресурси недержавних структур, меценатів, спонсорів.

Крім того, як у межах України в цілому, так і кожного регіону потрібно проводити галузеву структурну перебудову. Наприклад, в Донецькій та Луганській областях увагу варто приділити зміцненню матеріально-технічної бази охорони здоров'я, культури, освіти. Як свідчить статистика, сучасна інфраструктура цих областей не відповідає санітарно-гігієнічним вимогам, кількісним і якісним нормативам. У Донецькій області проживає 10,3 % населення України, а основні фонди культури становлять 4,7 %; у Тернопільській освітній рівень на 13-15 % нижчий, ніж у цілому по Україні.

Сьогодні система охорони здоров'я у всіх регіонах страждає через кризове становище у фармацевтичній промисловості. Саме тому необхідно поліпшувати забезпеченість медичних закладів ліками, медичним інструментом, іншою технікою. Доцільно також спрямовувати кошти на створення власної вітчизняної фармацевтичної бази, орієнтуючи на це підприємства ВПК, на закупівлю ліків і устаткування за кордоном.

У системі охорони здоров'я пріоритетним напрямом повинне стати медичне обслуговування дітей дошкільного та шкільного віку.

Структуру рекреаційного комплексу потрібно вдосконалювати шляхом збільшення питомої ваги профілакторіїв, закладів дитячого та сімейного відпочинку, туризму, зокрема міжнародного.

Основна частина коштів на розвиток соціальної сфери, як правило, надходить з державного та місцевих бюджетів. У перспективі близько 40 % бюджетів повинні становити кошти недержавні, у тому числі кошти спонсорів та окремих громадян.

Отже, стабілізація розвитку соціальної сфери неможлива без вироблення засад регіональної соціальної політики. За визначенням фахівців, перехід до соціально орієнтованої ринкової економіки передбачає:

- досягнення сучасних характеристик якості життя населення і середовища його проживання;
- формування з цією метою нового технологічного способу виробництва;
- створення багатокладної ринкової економіки;
- оновлення ролі держави при регулюванні економічних і соціальних процесів; зміцнення інфраструктури, в тому числі стабільності фінансово-банківської системи, яка користується довірою у населення;
- перехід до надійної системи соціального партнерства працівників, підприємств і держави, тобто потрібні зміни концептуальних засад формування соціальної політики на регіональному рівні.

6.2. УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я, ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ

Управління розвитком системи охорони здоров'я, фізкультури і спорту в регіоні здійснюється, виходячи із завдань найбільш повного і всебічного задоволення потреб населення регіону в медичній, санітарно-курортній допомозі, закладах відпочинку, а також туристських і спортивних установах і заходах. При цьому передбачається, що охорона здоров'я повинна діяти за такими принципами:

- дотримання прав і свобод людини в галузі охорони здоров'я та забезпечення пов'язаних з ним державних гарантій;
- рівноправність, демократизм і доступність медичної допомоги для громадян;
- багатокладність економіки охорони здоров'я та фінансування державних гарантій з демонополізацією та заохоченням підприємництва і конкуренції;
- розвиток самоврядування закладів та самостійність працівників охорони здоров'я на правовій і договірній основі;
- фінансове благополуччя кожного лікаря повинно залежати від його професіоналізму та якості надання медичних послуг.

Загальний стан системи охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, регіону визначається за такими показниками:

- кількість лікарів усіх спеціальностей у розрахунку на 10 тис. населення;
- кількість лікарняних ліжок на 10 тис. населення;
- місткість амбулаторно-поліклінічних закладів (кількість відвідувань за зміну в розрахунку на 10 тис. населення);
- санаторії та пансіонати з лікуванням (кількість ліжок);
- потужність спортивних споруд (у відповідних одиницях);
- будинки-інтернати для людей похилого віку та інвалідів (кількість ліжок);
- санаторії та установи відпочинку (кількість ліжок).

Стратегічним завданням удосконалення регіональної системи охорони здоров'я є підвищення компетенції та відповідальності відповідних галузевих управлінських структур і посадових осіб за рівень організації медичного обслуговування населення. Вирішувати ці проблеми необхідно в умовах значного скорочення бюджетних витрат на охорону здоров'я, оптимізації мережі лікувально-профілактичних закладів з метою перепрофілювання ліжкового фонду, бажання апробувати в межах вітчизняної медицини світовий досвід з надання першої медико-санітарної допомоги за принципами сімейного лікаря, потреби

підвищення стандартів якості медичної допомоги, неефективності принципів бюджетного планування в системі охорони здоров'я.

Одним із інструментів вирішення завдань охорони здоров'я населення вважається запровадження системних принципів організації страхової медицини. Аргументом на підтримку цього підходу стало вкрай недостатнє бюджетне фінансування галузі та низький рівень реальних доходів населення.

У результаті можна зазначити, що головними функціями територіального управління медичним обслуговуванням на регіональному рівні повинні бути:

- формування організаційно-господарських структур управління на основі чіткого розмежування функцій та компетенцій між різними гілками влади та рівнями системи управління;
- моніторинг змін тенденцій стану здоров'я населення регіону, специфіки захворюваності та смертності населення, розвитку міжрегіональних систем розселення, стану наявної та динаміки потреб необхідної медичної інфраструктури;
- розробка механізму організації управління системою охорони здоров'я регіону;
- розвиток різноманітності форм організації медичного обслуговування та конкуренції за рахунок деталізації державної охорони здоров'я;
- визначення потенційного платоспроможного споживача платних медичних послуг;
- вдосконалення та створення нової медичної інфраструктури, зокрема для страхування здоров'я, життя, індивідуальних видів страхових послуг, необхідних лікарям і медустановам;
- регулювання діяльності страхового ринку;
- акумулювання коштів для розв'язання конкретних медико-демографічних і соціальних завдань;
- розподіл та контроль за витрачанням фінансових ресурсів, нагляд за відповідним функціонуванням локальних систем у розрізі медичних зон, підзон, районів;
- цільова установка на поліпшення стану здоров'я людей.

Провідним структурним підрозділом в системі управління життєдіяльністю регіону щодо вирішення проблем охорони здоров'я населення є управління охорони здоров'я обласної державної адміністрації.

Управління охорони здоров'я обласної державної адміністрації є її структурним підрозділом, підконтрольним голові обласної державної адміністрації та Міністерству охорони здоров'я України.

Враховуючи вимоги державної соціальної політики, конкретні проблеми охорони здоров'я населення, основними завданнями цього управління є:

- забезпечення в області реалізації державної політики у галузі охорони здоров'я;
- прогнозування розвитку мережі закладів охорони здоров'я для нормативного забезпечення населення медико-санітарною допомогою;
- здійснення заходів щодо запобігання і ліквідації інфекційних захворювань, епідемій;
- організація надання медико-санітарної допомоги населенню, роботи органів медико-соціальної експертизи;
- забезпечення роботи закладів судово-медичної та судово-психіатричної експертизи;
- забезпечення виконання законодавчих актів в галузі охорони здоров'я, державних стандартів, критеріїв та вимог, спрямованих на збереження навколишнього природного середовища і санітарно-епідемічного благополуччя населення, а також додержання нормативів професійної діяльності в галузі охорони здоров'я, вимог Державної фармакопеї, стандартів медичного обслуговування, медичних матеріалів і технологій.

На управління охорони здоров'я покладені функції, комплексне виконання яких дозволить забезпечити необхідний рівень охорони здоров'я в регіоні, а саме:

- підготовка пропозицій до проектів програм соціально-економічного розвитку території та проектів місцевого бюджету;
- здійснення систематичного контролю за додержанням актів законодавства з питань охорони здоров'я та санітарних правил закладами охорони здоров'я незалежно від форми власності;
- організація правового виховання працівників галузі, роз'яснення законодавства про охорону здоров'я;
- визначення потреби у фахівцях різних спеціальностей для галузі охорони здоров'я, формування замовлень та проведення в установленому порядку підготовки, перепідготовки та атестації працівників охорони здоров'я, погодження прийому, переміщення та звільнення із займаних посад лікарів;
- здійснення контролю за діяльністю медичних навчальних закладів;
- сприяння реалізації права громадян на участь в управлінні охороною здоров'я шляхом проведення відповідної громадської експертизи, налагодження діяльності громадських консультативних або

наглядових рад, громадських організацій працівників охорони здоров'я та інших об'єднань громадян;

- організація роботи з питань охорони праці, безпеки руху засобів автотранспорту і протипожежного захисту закладів охорони здоров'я;
- спільна з відповідними органами участь у вирішенні питань про визнання місцевості курортом, установлення меж округів і зон санітарної охорони курортів і визначення їх режиму;
- проводити роботу, пов'язану з розробленням та здійсненням заходів щодо медичного обслуговування біженців, а також депортованих осіб, які добровільно повертаються в регіони колишнього проживання;
- сприяння санаторно-курортному лікуванню інвалідів, ветеранів війни та праці, осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи;
- виконання функцій, пов'язаних з реалізацією покладених на обласну державну адміністрацію завдань у галузі охорони здоров'я.

Виконуючи покладені на нього обов'язки, управління у свою чергу має право: давати обов'язкові для виконання розпорядження з питань своєї компетенції керівникам медичних установ, промислових підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, а також громадянам; порушувати питання про їх відповідальність у порядку, встановленому законом; одержувати інформацію встановленого змісту від усіх закладів охорони здоров'я області, підприємств, установ і організацій з питань, що належать до його компетенції.

Характерною особливістю роботи цього управління є постійне інформування населення про стан виконання повноважень, покладених на нього, у відповідних засобах масової інформації.

Управління розвитком фізичної культури та спорту обласна державна адміністрація та органи самоуправління здійснюють насамперед через *управління з питань фізичної культури і спорту обласної державної адміністрації*. Його завданням є проведення в життя державної політики з питань фізичної культури і спорту на всій території області. Ця мета досягається шляхом розроблення і реалізації обласних комплексних і цільових програм розвитку фізичної культури і спорту; підготовки та проведення спортивних заходів, навчально-тренувальних зборів, заходів щодо участі спортсменів у спортивних змаганнях різних рівнів. Важливою складовою діяльності управління є забезпечення фізичного виховання і фізкультурно-оздоровчої діяльності в навчально-виховній, виробничій та соціально-побутовій сферах на принципах пріоритету оздоровчої спрямованості, використання сучасних засобів і форм розвитку фізичної культури населення. На нього також покладена організація і проведення фестивалів, конкурсів та інших заходів серед

широких верств населення, підготовка та ефективне використання кадрів у сфері фізичної культури і спорту, забезпечення пропаганди здорового способу життя, сприяння розвитку олімпійського і паралімпійського руху, координація діяльності структурних підрозділів обласної державної адміністрації і заінтересованих організацій та кооперування коштів, спрямованих на реалізацію фізкультурно-спортивних програм; зміцнення спортивно-технічної бази об'єктів та споруд спортивного призначення, утримання їх у належному стані, залучення до цієї роботи інвесторів; розширення міжнародного співробітництва у сфері фізичної культури і спорту.

Управління підпорядковане обласній державній адміністрації і Міністерству України у справах сім'ї, молоді та спорту, тісно співпрацює з органами місцевого самоврядування регіону. Це – юридична особа, що має самостійний баланс, утримується за рахунок коштів Державного бюджету.

6.3. ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКЕ УПРАВЛІННЯ ОСВІТНІМ КОМПЛЕКСОМ РЕГІОНУ

Ключове місце в реалізації головних цілей соціальної політики в Україні відведено системі освіти, розвиток якої гарантує збереження і зростання економічного та інтелектуального потенціалу суспільства. Це своєрідний показник його соціального здоров'я.

Після здобуття державної незалежності в Україні здійснюються послідовні кроки з формування та реалізації національної освітньої політики, спрямованої на досягнення нею якісно нового стану. Фундаментальні зміни в системі освіти повинні бути спрямовані на задоволення зростаючих освітніх потреб громадян України. На цих засадах необхідно формувати як загальнодержавну, так і регіональну освітню політику, якої раніше в Україні не було.

Суб'єктом державної регіональної освітньої політики є місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Їхні права та відповідальність відображені в законах прямої дії, що створюють законодавче поле в галузі освіти, а саме: Закони України “Про освіту”, “Про загальну середню освіту”, “Про дошкільну освіту”, “Про професійно-технічну освіту”, “Про вищу школу”, “Про позашкільні заклади”.

Соціально-економічні потреби окремих регіонів та освітні потреби різних категорій населення реалізуються у системі розгалуженої мережі закладів освіти, наукових установ, закладів післядипломної освіти, які входять в національний освітній комплекс та освітні комплекси регіонів.

Порівняльний аналіз ознак системи та комплексу дозволяє визначити *регіональний освітній комплекс* як складну систему закладів освіти, що сформована з декількох підсистем, які мають системні утворення нижчого порядку. За системними ознаками регіональний освітній комплекс – це складова система вищого ієрархічного рівня – освітнього комплексу держави. Йому властиві такі ознаки, як цілісність, автономність, стійкість, інтеграційний характер процесів. Він не може існувати поза внутрішніми і зовнішніми зв'язками. Потреба формування регіональних освітніх комплексів визначається перш за все соціально-економічними відмінностями, а саме: соціально-демографічною характеристикою, національним складом населення, історичними передумовами розвитку, територіально-галузевими особливостями господарського комплексу. Регіональний освітній комплекс повинен стати базою формування державної регіональної освітньої політики.

Реалізація економічної функції освітнього комплексу передбачає професіоналізацію молодого покоління, підготовку та перепідготовку незайнятого населення відповідно до місця регіону в загальнодержавному поділі праці. Саме від організації економічної системи регіонального рівня залежить створення цивілізованих умов життєдіяльності для кожної людини, формування та використання трудового, інтелектуального потенціалу. Освіченість населення непомітно накладає на суспільне життя “матрицю” раціональності, передбачуваності, організованості, узгодженості дій відповідно до сучасних суспільно важливих інтересів. Вирішення цього завдання ставить на перше місце пріоритетність вкладень у людину. Це положення не викликає сумніву і в контексті розгортання міжнародних економічних зв'язків, переходу до інформаційного типу суспільства. Людина, отримавши певну базову освіту, одержує поштовх до нового, якісно вищого рівня розвитку. Набутий нею в процесі безперервного навчання інтелектуально-освітній потенціал стає основою, іманентно властивою всім змінам, які відбуваються в економічній системі суспільства. Тому важливо на регіональному рівні планомірно впливати на функціонування освітнього комплексу як складової частини єдиного господарського комплексу території.

Регіональний освітній комплекс, будучи порівняно самостійною ланкою державної системи безперервної освіти, має свої специфічні особливості, які відображає зміст освіти, її мережа, моделі навчання. Водночас він розвивається за спільними закономірностями, що стосуються ефективного використання потенціалу національної системи освіти в період розбудови Української держави. Ефективне функціонування системи освіти в цілому і кожної структурної ланки зокрема

потребує поряд з наявністю належного навчально-методичного, кадрового, фінансового забезпечення розробки довгострокових підходів до управління галуззю на всіх її рівнях.

Термін “державно-громадське управління” означає органічне поєднання управління центральних органів державної влади з місцевим самоврядуванням, управлінням на рівні громади окремих населених пунктів, суспільних груп. Щодо освітньої діяльності державно-громадське управління передбачає органічне поєднання централізованого та самоврядного управління галуззю з широким залученням недержавних організацій.

Для того, щоб уникнути помилок в процесі становлення державно-громадського управління освітою і не допустити перетворення його в чергову реформаторську компанію, доцільно ознайомитися з досвідом реформування структури освіти в країнах – членах європейської спільноти. В багатьох державах ЄС у 1980-1990 рр. проведено реформи освітнього законодавства. Головна мета реформування – децентралізація освітньої системи і надання в управлінській освітній діяльності широкої автономії школам та органам місцевого самоврядування.

У разі запровадження управлінських реформ в галузі важливо, що освітні заклади і надалі фінансуватимуть або з державного, або з місцевого бюджетів, в тому числі і приватні заклади освіти. Узагальнені результати засвідчують, що освітню діяльність шкіл фінансують з таких джерел: 61 % – центральні органи влади, 24 % – регіональні, 15 % – органи місцевого самоврядування.

Розвиток інтеграційних процесів у світі змушує європейські країни акцентувати увагу не на відмінностях шкільних систем, а навпаки, на їхніх спільних рисах. Школа поступово перестає виконувати свою традиційну функцію засобу ствердження національної самобутності і бере на себе як у політичному, так і в законодавчому плані функцію розвитку прав людини. Щодо визначення ролі держави в забезпеченні діяльності шкіл, то європейські держави успадкували від традиції минулого і різних ідеологій певні відмінності – від ствердження монополії на надання освіти і контроль усієї шкільної системи аж до повної передачі цих функцій приватній ініціативі. Коротко охарактеризуємо специфіку громадського самоврядного управління школами в країнах Європи.

Зокрема у *бельгійських* громадах регіональними органами управління освітою є ради та адміністрації. Крім того, управлінські функції виконують провінційні та комунальні органи влади (муніципалітети). Всі типи навчальних закладів фінансуються з бюджету громад, частково за кошти католицької церкви.

Центральним органом управління освітою *Великобританії* є Департамент освіти і науки. Центральні органи управління освітою Англії, Уельсу та Північної Ірландії, визначаючи мінімальні освітні вимоги, залишили за собою право втручатися у процес управління окремими школами та коледжами, якщо місцеві органи управління та шкільні адміністрації незадовільно виконують свої функції. На місцевому рівні освітою керують освітні комітети. Після освітньої реформи 1988 р. в Англії та Уельсі значно розширено юридичні можливості для шкільного самоврядування, вибору джерел фінансування та підпорядкування за ініціативою батьків. У Шотландії за законодавством про самоврядні школи батьки мають право голосувати за перехід від підпорядкування місцевим владам до самоврядування. Система контролю в освіті на всій території Великобританії уніфікована, за нею наглядають королівські інспектори.

Управління системою освіти *Греції* централізоване. До компетенції Міністерства освіти належить визначення стратегії розвитку освіти, запровадження державного стандарту знань, забезпечення освіти кваліфікованими педагогами та адміністраторами, координація та оцінювання регіональної освітньої діяльності, фінансова підтримка та контроль. Крім офіційних установ, в управлінні освітньою діяльністю певну роль відіграють громадські організації – Педагогічний інститут (самоврядна організація), Організація шкільного будівництва, екологічні, молодіжні, спеціальні підготовчі центри. На рівні префектур освітні комітети подають рекомендації щодо реалізації освітнього законодавства, реформування мережі шкіл тощо.

Структура управління освітою *Данії* має три головні рівні: Міністерство освіти та досліджень, Раду округів та муніципальні органи. Ступінь підпорядкованості того чи іншого навчального закладу залежить від типу та рівня освіти. Шкільна рада кожної школи наглядає за навчальним процесом та методами шкільного управління. Більшість вищих середніх шкіл (гімназій) та заклади, що готують до складання вступних іспитів у вищу школу, підпорядковані 14 датським округам. Державні субсидії одержують вищі народні школи, сільськогосподарські, економічні школи, а також приватні школи, які пропонують безоплатну шкільну освіту та готують вихователів і вчителів початкової та середньої школи.

В *Ірландії* початкові школи перебувають під патронатом єпархій, але фінансово їх підтримує держава. Більшість середніх шкіл також підпорядковані релігійним громадам. Професійними школами керують Комітети професійної освіти, які обирає місцева влада. Середні школи, у тому числі приватні, отримують значну фінансову підтримку

від держави. Держава покриває понад 95 % витрат на середню і близько 93 % витрат на професійну освіту. Як в багатьох інших країнах ЄС, університетська освіта в Ірландії є автономною.

В *Іспанії* адміністративні обов'язки з управління освітою розподілені між центральними органами управління й органами управління 17 автономних округів. Загальнодержавну координацію у сфері освітньої політики, а також безпосереднє управління в тих автономних округах, які не взяли на себе управлінські повноваження, здійснює Міністерство освіти та науки. Міністерство і автономії мають децентралізований провінційний апарат, який безпосередньо керує школами в провінціях і відповідає за процес навчання, кадрове і матеріальне забезпечення виконує контрольні і консультативні функції.

Центральним органом управління освітою в *Італії* є Міністерство громадського навчання, яке керує початковою та середньою освітою. На регіональному рівні ці функції виконують особи, яких призначає міністр. Вони ж координують центральну та регіональну освітню політику через чиновників провінційних освітніх дирекцій, яким безпосередньо підзвітні директори місцевих шкіл.

У *Люксембурзі* освітніми установами керують як державні, так і комунальні органи, а також церковні організації. Роль громад особливо значна на рівні початкової освіти, де їх компетенцією є також найом учителів. Усі навчальні заклади контролюють інспектори Міністерства освіти. При Міністерстві функціонує консультативний вищий освітній комітет, який розробляє рекомендації щодо удосконалення освітньої системи. На муніципальному рівні для поточного управління школами створено шкільні комітети, до складу яких входять представники органів місцевого самоврядування, церковних общин, батьків.

У *Нідерландах* 70 % початкових та 80 % середніх шкіл є приватними. Якщо рівень освіти, який вони забезпечують, та рівень управління ними відповідають державним критеріям, то такі школи отримують фінансування з державних фондів. Громадські школи підпорядковані або центральним, або місцевим органам влади. Управління та контроль громадсько-приватної освітньої системи виконує Міністерство освіти та науки, а також голландський парламент. Для контролю за діяльністю обох ланок освітньої системи при Міністерстві функціонує інспекторат, серед обов'язків якого – розробка проектів законів, а також контроль за дотриманням освітнього законодавства. У громадському та приватному секторах діє система дорадчих консультативних рад, які проводять експертну оцінку проектів розвитку освіти.

Освітні повноваження федерального уряду *Німеччини* поширюються лише на регулювання субсидій освіти, проведення наукових

та академічних досліджень, юридичне регулювання соціально-економічних питань у системі громадської професійної освіти, а також торкаються питань вдосконалення структури закладів вищої освіти на рівні земель. У земельному підпорядкуванні згідно з освітнім законодавством знаходиться шкільна, вища, безперервна та післядипломна освіта. Структура управління школою складається з трьох рівнів: вищий займає земельне Міністерство у справах освіти та культури, середній – регіональні органи шкільництва та органи незалежних середніх шкіл, нижчий – органи управління школами при місцевих адміністраціях.

У *Португалії* центральним органом управління освітою є Міністерство освіти, а фінансування галузі здійснюється централізовано. Місцеві органи влади здебільшого опікуються дошкільними установами та початковими школами.

У *Франції* центральний орган управління освітою – це Міністерство освіти, молоді та спорту, яке очолює міністр освіти та два державні секретарі. Директиви Міністерства обов'язкові для виконання навчальними закладами всіх типів незалежно від того, громадські вони чи приватні. На регіональному рівні Міністерство освіти представлене ректорами, кожний з яких очолює освітню адміністрацію округу – академію. Освітньою реформою 1982 р. передбачено надання значної автономії академіям та місцевим органам влади у проведенні освітньої політики. За Міністерством закріплено певні освітні повноваження, зокрема загальна стратегія розвитку освіти, предметна структура, рівні дипломів. До управління приватними закладами освіти залучено релігійні громади, професійні організації та приватних осіб. Приватні школи фінансово підтримує держава при умові, що вони дотримуються освітніх стандартів, узгоджених з Міністерством освіти.

Отже, короткий огляд шкільних систем країн – членів Європейського Економічного Співтовариства засвідчує існування певного рівня їх децентралізації, поєднання централізованого та самоврядного управління школами. Проте в усіх шкільних системах головним джерелом фінансування освіти є державне – майже 60 %. Регіональний та місцевий рівень направляє на розвиток школи майже 40 % від загального фінансування.

Структурні ланки системи освіти України одержали можливості для розширення демократичних засад в управлінні галуззю з переходом до ринкових відносин, посиленням впливу на них політичних, правових, економічних, технологічних та культурологічних факторів. Українська школа, інтегруючись у світовий освітній простір, прагне до поєднання у навчально-виховному процесі демократичних засад та принципів філософії глобальної освіти.

Побудована на цих засадах модель української школи передбачає:

- деуніфікацію школи, за якою визнано право громадян мати різні освітні інтереси, а школи – мати свою філософію освіти і концепцію розвитку;
- демократизацію всіх сфер шкільного життя, відміну командно-адміністративних методів управління, перехід до децентралізації управління;
- демонополізацію освіти, за якою потрібно перейти до загальнонаціональної, громадсько-державної школи, яка є основою громадянського відкритого суспільства;
- децентралізацію управління системою освіти, яка передбачає розширення прав місцевих освітніх органів влади та окремих закладів освіти;
- відмову від жорсткого ідеологічного контролю за роботою школи, формування нової філософії освіти, нового стилю педагогічного мислення.

Варто нагадати, що перша спроба створення демократичних основ національної системи освіти належить до періоду Центральної Ради 1917-1918 рр. Важливі кроки в цьому напрямі зроблені в міру запровадження широкої автономії навчальних закладів, децентралізації шкільної справи, створення національних ланок структури управління. Генеральному секретаріату була відведена роль координаційного центру в освіті. Він виконував функції встановлення мінімальних програмних норм у системі народної освіти, визначення національного освітнього бюджету, регулювання відносин між просвітницькими закладами різних національностей. Для координації освітньої політики в регіонах і залучення до шкіл широкої громадськості були створені сільські, міські, волосні, губернські шкільні ради. Місцеві органи управління в особі губернських та волосних інструкторів з народної освіти вирішували такі важливі питання, як ведення шкільної справи, будівництво нових шкіл, кадрова політика, забезпечення підручниками, обладнанням, допомога в розвитку школи національних меншин. Безпосередньо в школах демократичну систему управління здійснювали через шкільну раду, до якої належали батьки учнів, представники громадськості. Значні права були делеговані педрадам, а саме: затвердження навчальних програм для визначеної системи навчання, виборність керівників шкіл та вчителів тощо.

Після 1918 р. демократичні основи в національній системі освіти ліквідовані і замінені командно-адміністративною системою управління. Керівництво здійснювалося на засадах жорсткої централізації. З прийняттям Закону України “Про освіту” зроблено важливі кроки

у реформуванні управління цією сферою. Відповідно до чинного законодавства освітою керують: на державному рівні – Міністерство освіти і науки України; на обласному – управління освіти і науки обласної державної адміністрації; на районному – відділи освіти районних адміністрацій, на міському рівні – відділи освіти виконкомів міських рад.

Головною функцією держави є створення структури повноцінного управління освітою, державного контролю за якістю виконання державних завдань і запровадження державних стандартів освіти.

Міністерство освіти і науки України – центральний орган державного управління галуззю. Суть державного керівництва освітою полягає у визначенні стратегічних напрямів діяльності галузі, виробленні міністерством рішень, інструкцій, рекомендацій, які є обов'язковими для всіх навчальних закладів різних форм власності, та відповідного їх дублювання нижчими структурними ланками. Отже, цілі розвитку національної освіти пронизують усю вертикаль безперервної освіти.

Значна частина навчальних закладів перебуває у підпорядкуванні інших міністерств і відомств, зокрема Міністерства охорони здоров'я, Міністерства культури і туризму, Міністерства аграрної політики, Міністерства оборони, Міністерства внутрішніх справ, Національного банку України, що виправдане щодо галузевих інтересів. Але ці заклади у своїй освітній діяльності підпорядковані Міністерству освіти і науки України, яке визначає державну політику в галузі освіти, науки, професійної підготовки кадрів, контролює її реалізацію, висуває вимоги до змісту, рівня та обсягу освіти, здійснює міжнародне співробітництво в галузі освіти і науки. Державна вища атестаційна комісія організовує й атестує наукові та науково-педагогічні кадри, керує роботою з присвоєння наукових ступенів тощо.

Сьогодні суть керівництва освітою полягає в ухваленні рішень та рекомендацій на рівні міністерства та багаторазового їх дублювання органами нижчих структурних рівнів. Модель управління нижчих рівнів ґрунтується на моделі місцевого самоврядування, яка передбачає чітке розмежування функцій, відповідальності між обласними, районними і міськими органами. Органи місцевої влади та місцевого самоврядування, здійснюючи державну політику в галузі освіти, фінансують підпорядковані їм навчальні заклади (дошкільні, загальноосвітні, позашкільні, навчально-виховні), забезпечують розвиток їх мережі, соціальний захист учасників навчально-виховного процесу тощо.

Міський рівень управління освіти забезпечує єдиний загальноміський підхід до поточних і перспективних проблем, готує відповідні документи, контролює їх виконання. Управління освіти безпосередньо керує і фінансує ті заклади, які виконують загальноміські завдання

(школи, педагогічні училища, інтернати, навчальні заклади нового типу, позашкільні та спортивні заклади тощо).

Районна адміністрація (відділ освіти) забезпечує весь комплекс питань життєдіяльності та виживання шкіл, дитячих садків, максимально наближаючи освітні послуги до місця проживання дітей та молоді.

Обласна адміністрація (управління освіти та науки), крім надання допомоги структурам нижчого рівня у виконанні їх обов'язків та повноважень, координує діяльність навчальних закладів та наукових установ, що належать до сфери управління обласної державної адміністрації, організовує роботу з їх кадрового, матеріально-технічного та науково-методичного забезпечення. На цьому рівні забезпечується моніторинг рішень у сфері освіти, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності в області, захисту інтелектуальної власності. Формується регіональна наукова та науково-технічна політика, впровадження інноваційних заходів, спрямованих на соціально-економічний розвиток області. Здійснюється також контроль за дотриманням актів законодавства з освіти і науки, виконанням навчальними закладами усіх форм власності державних вимог до змісту, рівня та обсягу дошкільної, позашкільної, загальної середньої, професійно-технічної та вищої освіти.

У складних економічних умовах місцеві органи управління освітою в цілому реалізують такі напрямки збереження ресурсного потенціалу освітньої сфери:

- фінансування закладів освіти за обов'язковим мінімумом;
- збереження і розвиток мережі шкіл та дошкільних закладів;
- збереження мереж відомчих дитячих дошкільних установ шляхом передачі їхніх приміщень до комунальної власності;
- вжиття заходів щодо соціального захисту учасників навчально-виховного процесу (діти та молодь);
- формування та використання інтелектуально-освітнього потенціалу педагогічних кадрів;
- реалізація та розвиток інноваційного потенціалу освітнього комплексу.

Отже, органи місцевого самоврядування України, проводячи державну освітню політику, повною мірою відповідають за надання та фінансування дошкільної, загальної середньої та професійно-технічної освіти. Їх роль у налагодженні зв'язків між компонентами освітньої системи регіону змінюватиметься під час формування та реалізації регіональної освітньої політики.

6.4. УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ КУЛЬТУРИ І МИСТЕЦТВА В РЕГІОНІ

Основою розвитку культури і мистецтва в регіоні, як і в Україні в цілому, є збереження і збагачення культурно-історичної спадщини, політика творчих пошуків, заходи щодо активізації культурно-масової роботи серед населення, поглиблення естетичного виховання, всебічного розвитку народної творчості та самодіяльності.

Головними умовами розвитку культури слід вважати зростання національної самосвідомості народу, вільний розвиток різних напрямків культури і мистецтва, всебічне і повне використання існуючого в регіоні культурного потенціалу, творче використання здобутків української та світової культури.

Як і в інших сферах, одним з інструментів управління розвитком культури і мистецтва є безперервне планування та розробка відповідних регіональних програм розвитку. При цьому потрібно виходити із необхідності підвищення якості послуг, посилення їх соціальної ролі у формуванні національних культурних потреб, задоволення зростаючих потреб людей у духовних благах. Необхідно враховувати зміни у демографічному стані, структурі вільного часу населення, рівні і динаміку його доходів та інші зміни соціально-економічного характеру.

Враховуючи велике соціальне значення послуг для населення, що надаються закладами культури, при здійсненні заходів слід уникати комерційного підходу.

При формуванні мережі закладів культури регіону і показників їх роботи необхідно керуватися Законом України “Основи законодавства про культуру” і відповідними документами *Міністерства культури і туризму України*, яке є центральним органом управління галуззю.

На рівні області ці функції виконує *управління культури обласної державної адміністрації*. Воно повинно бути провідником державної політики у сфері культури і мистецтв, в питаннях охорони культурної спадщини, а також національної музейної політики. На нього покладені повноваження щодо державного управління і контролю у сфері музейної та бібліотечної справи. Одним з найважливіших обов’язків обласного управління культури є забезпечення реалізації прав громадян на свободу літературної та художньої творчості, вільний розвиток культурно-мистецьких процесів, забезпечення доступності всіх видів культурних послуг і культурної діяльності для кожного громадянина. Розроблення та здійснення заходів щодо забезпечення умов для відродження і розвитку культури української нації, культурної самобутності корінних народів і національних меншин стало першочерговими

завданнями управлінських регіональних структур культури після розбудови України як незалежної європейської держави.

Виконуючи покладену на нього місію, управління культури обласної державної адміністрації:

- створює умови для розвитку професійного музичного, театрального, хореографічного, циркового, образотворчого, декоративно-ужиткового мистецтва і самодіяльної творчості, культурного дозвілля населення, сприяє формуванню репертуару театрів, концертних організацій і мистецьких колективів, комплектуванню і оновленню фондів музеїв, картинних галерей, бібліотек, організації виставок, придбанню та розповсюдженню кращих зразків національного мистецтва;
- контролює дотримання законодавства щодо публічного показу та розповсюдження кіно- і відеофільмів у кіно- та відеомережі, торговельній мережі, прокатних пунктах відеокасет, на каналах радіомовлення і телебачення всіх форм власності;
- сприяє збереженню та відтворенню історичного середовища міст і сіл, відродженню осередків традиційної народної творчості, художніх промислів та ремесел;
- створює сприятливі умови для утвердження української мови в суспільному житті, збереженню та розвитку етнічної, мовної і культурної самобутності національних меншин;
- проводить фестивалі, свята, конкурси, огляди професійного мистецтва і самодіяльної народної творчості, виставки творів образотворчого та декоративно-ужиткового мистецтва;
- здійснює облік, забезпечує охорону і реставрацію об'єктів культурної спадщини та регулює питання їх використання і популяризації;
- здійснює контроль за збереженням і переміщенням культурних цінностей, включення до Державного реєстру національного культурного надбання, Музейного фонду і Національного архівного фонду;
- сприяє роботі творчих спілок, національно-культурних товариств інших громадських організацій;
- бере участь в організації та проведенні міжнародних, всеукраїнських, регіональних мистецьких фестивалів і конкурсів, оглядів народної творчості, інших культурно-мистецьких заходів, а також мистецьких аукціонів, виставок-продажів;
- вживає заходів для зміцнення міжнародних і міжрегіональних культурних зв'язків відповідно до законодавства.

Всі ці функції притаманні *відділам культури районних державних адміністрацій та міськвиконкомів*, роботу яких направляє і координує

управління культури облдержадміністрації. Таким чином узагальнюються і узгоджуються дії державних органів управління і органів місцевого самоуправління щодо вирішення проблем розвитку культури і мистецтв в регіоні.

Крім наведених потужних напрямів формування і управління розвитком соціального розвитку регіону, зокрема охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, освітнього комплексу, культури і мистецтва, в області діють структурні підрозділи (управління, центри), діяльність яких має міжфункціональний комплексний характер, але спрямована на окремі сторони управління соціальною сферою регіону.

Управління у справах сім'ї та молоді обласної державної адміністрації – це орган місцевої виконавчої влади, який від регіону бере участь у формуванні державної політики з питань сім'ї, жінок, дітей і молоді, забезпечення її реалізації в регіоні, здійснює заходи, спрямовані на запобігання насильству в сім'ї, підвищення ролі жінок у суспільно-політичному житті, забезпечення рівних можливостей для участі жінок і чоловіків у політичному, економічному, культурному і соціальному житті, а також сприяння соціальному становленню молоді. З цією метою управління:

- здійснює постійний моніторинг і готує узагальнену інформацію про становище сім'ї, жінок, дітей і молоді в областях;
- вносить пропозиції щодо відродження історичних, культурних, духовних традицій сім'ї, заохочення та підтримки материнства, поліпшення демографічної ситуації, забезпечення здорового, різнобічного розвитку та виховання дітей і молоді, створення рівних умов для участі жінок і чоловіків у розробленні та прийнятті рішень на всіх рівнях;
- здійснює в межах своїх повноважень розроблення та реалізацію заходів щодо розв'язання житлово-побутових та інших проблем молоді й молодих сімей;
- сприяє працевлаштуванню молоді, забезпечує підготовку і виконання програм діяльності молодіжних центрів праці;
- координує в межах своєї компетенції заходи місцевих органів виконавчої влади, спрямовані на запобігання торгівлі людьми;
- забезпечує розвиток нових форм виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, шляхом сприяння утворенню та функціонуванню дитячих будинків сімейного типу, прийомних сімей тощо;
- забезпечує в межах своєї компетенції додержання законодавства щодо опіки (піклування) дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, усиновлення дітей;

- удосконалює систему пошуку та відбору обдарованих і талановитих дітей і молоді, молоді творчої інтелігенції, сприяє їх підтримці та розвитку;
- сприяє діяльності жіночих, молодіжних, дитячих та інших громадських організацій, налагодженню ними зв'язків зі своїм контингентом, залучає їх у встановленому порядку до розв'язання проблем сім'ї, жінок, дітей і молоді.

Отже, здійснюючи перелічені та інші функції і заходи, управління сім'ї та молоді обласної державної адміністрації виконує місію місцевих державних структур управління і місцевого самоврядування щодо вирішення проблем політики держави у справах сім'ї та молоді.

Обласний центр соціальних служб для молоді – це спеціальний заклад, уповноважений державою брати участь у реалізації державної молодіжної політики шляхом проведення роботи з дітьми та молоддю. Крім обласного центру, в систему центрів соціальних служб для молоді області входять районні, районні у містах, міські, селищні і сільські центри. На державному рівні діє Державний центр соціальних служб для молоді.

Відділ у справах релігій обласної державної адміністрації є структурним підрозділом обласної державної адміністрації, а також підзвітний Державному комітету України у справах релігій. В межах своїх повноважень відділ забезпечує проведення на території області державної політики щодо релігії та церкви, вирішення питань, пов'язаних з формуванням державно-церковних відносин, реалізацією права кожної особи на свободу світогляду, додержанням принципів відокремлення церкви і релігійних організацій від держави, а школи – від церкви, сприяє виконанню релігійними організаціями завдань, передбачених їх статутами (положеннями), не втручаючись у діяльність, яку вони здійснюють відповідно до законодавства.

Основними завданнями відділу є:

- здійснення заходів щодо забезпечення гарантованого громадянам права на свободу світогляду, створення віруючим умов і можливостей для сповідання їх релігії, надання їм доступних місць для богослужінь або релігійних зібрань, об'єднання в релігійні громади та інші релігійні організації;
- запобігання будь-яким проявам релігійної винятковості та нетерпимості до віруючих або віруючих інших віросповідань, зневажливого ставлення до почуттів громадян, розпалювання ворожнечі та ненависті на релігійному ґрунті;

- сприяння зміцненню взаєморозуміння між релігійними організаціями різних віросповідань, вирішенню спірних міжцерковних проблем виключно на засадах законодавства;
- запобігання втручанню органів державної влади і об'єднань громадян у діяльність релігійних організацій, яка здійснюється відповідно до законодавства, а також втручанню релігійних організацій у діяльність державних органів і об'єднань громадян та інших релігійних організацій;
- сприяння участі місцевих релігійних організацій у міжнародних релігійних форумах, діловим контактам із зарубіжними релігійними організаціями.

Відділ вивчає тенденції, аналізує ситуацію в релігійному житті, бере участь у розробленні поточних та довготермінових прогнозів з питань державно-церковних відносин та релігійних процесів. На цій основі надає консультативну допомогу місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, а також релігійним організаціям у застосуванні ними законодавства України про свободу світогляду та релігійних уподобань.

На здійснення державної соціальної політики в регіоні суттєвий вплив справляють суспільно-політичні процеси. Тому їх необхідно постійно аналізувати, робити прогностичні висновки, сприяти місцевим органам виконавчої влади у розвитку їх зв'язків з політичними партіями, громадськими організаціями та засобами масової інформації. Виконання названих завдань в області покладено на *управління з питань внутрішньої політики обласної державної адміністрації*. Цей структурний підрозділ обласної державної адміністрації не має відповідної управлінської структури на державному рівні.

З метою орієнтації діяльності облдержадміністрації управління здійснює постійний моніторинг громадсько-політичних настроїв населення та оцінки суспільно-політичної ситуації в регіоні. Воно узагальнює громадську думку різних верств населення про актуальність питань суспільного життя, здійснює оцінку можливих наслідків прийнятих соціальних та політичних рішень. Підтримує також постійний зв'язок з політичними партіями та громадськими організаціями в регіоні, особливо з опозиційними, аналізує їх діяльність в регіоні, розробляє пропозиції про взаємодію обласної державної адміністрації та місцевого самоврядування у здійсненні соціально-економічних реформ, розбудові демократичної, соціальної, правової держави, розвитку громадянського суспільства. Враховуючи визначальне місце засобів масової інформації у формуванні суспільної думки щодо стану та вирішення соціальних питань в регіоні, управління з питань внутрішньої

політики аналізує, узагальнює та прогнозує розвиток ситуації в інформаційному просторі регіону, готує рекомендації щодо своєчасного та ґрунтовного інформування населення через засоби масової інформації про стан задоволення соціальних потреб населення, перспективи вирішення цих питань, загальну соціально-економічну обстановку в регіоні.

Контрольні питання до розділу 6

1. Теоретичні підходи до визначення регіональної соціальної політики.
2. Визначення, склад та структура соціальної інфраструктури регіону.
3. Склад, принципи та функції охорони здоров'я, фізичної культури та спорту в регіоні.
4. Управління охорони здоров'я обласної державної адміністрації, його функції та повноваження.
5. Управління з питань фізичної культури і спорту обласної державної адміністрації, його функції та повноваження.
6. Склад та характеристика освітнього комплексу регіону і держави.
7. Характеристика специфіки громадського самоврядного управління школами в деяких країнах Європи.
8. Структурні ланки системи освіти України.
9. Сутність розвитку культури і мистецтва в регіоні згідно із Законом України "Основи законодавства про культуру".
10. Управління культури та туризму обласної державної адміністрації, його функції та повноваження.
11. Управління у справах сім'ї та молоді обласної державної адміністрації, його функції та повноваження.
12. Відділ у справах релігій обласної державної адміністрації, його функції та повноваження.

Розділ 7. ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ У БАЗОВИХ ГАЛУЗЯХ ЕКОНОМІКИ ТА НА ПІДПРИЄМСТВАХ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ РЕГІОНУ

7.1. ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ У БАЗОВИХ ГАЛУЗЯХ ЕКОНОМІКИ РЕГІОНУ

На сучасному етапі наша держава намагається створити цілісну програму соціально-економічного розвитку, реформувати економіку, забезпечити необхідні механізми господарювання.

Поряд з цим сфера безпосереднього державного управління базовими галузями економіки сьогодні звучується. Якщо раніше домінувала й зміцнювалася державна власність на засоби виробництва, а більшість підприємств, об'єднань та інших об'єктів перебувала у власності держави, вона повинна була через систему своїх органів повною мірою здійснювати управління ними.

Нині ситуація докорінно змінилася. Здійснюються процеси приватизації державної власності, а відповідно й зменшується кількість господарських об'єктів, які функціонують на основі цієї форми власності.

Зміна структури власності призводить і до зміни структури самого управління. Якщо в даний час майно перебуває переважно у недержавній власності, то це обумовило адекватні зміни у системі державного управління господарськими об'єктами і в Україні, і в регіонах – здійснено відповідне звуження системи державного управління, що функціонує в економічній сфері.

Однак це не означає, що процеси використання майна, яке знаходиться в недержавній власності, відбуватимуться поза впливом з боку держави. Змінюється характер і форми впливу. Якщо раніше держава як власник абсолютної більшості майна здійснювала пряму управлінську діяльність через відповідну систему виконавчих органів, то сьогодні ці функції наповнилися більш координуючим регулятивним змістом і характером. З часом не буде необхідності у використанні так званих адміністративних методів управління. Запроваджуються економічні методи управління промисловістю, зміст яких не передбачає прямого впливу на підпорядковані об'єкти управління, а створює для них за допомогою економічних важелів та стимулів таку економічну ситуацію, яка б диктувала їм відповідну поведінку з метою досягнення позитивних економічних наслідків, тобто стимулювала економічну зацікавленість.

На державному рівні така перебудова стилю і методів управління галузями в першу чергу відноситься до Міністерства промислової політики, Міністерства транспорту та зв'язку, Міністерства палива

і енергетики України, в підпорядкуванні яких знаходиться переважна більшість підприємств промисловості, транспорту та зв'язку, паливної та енергетичної галузей. На рівні регіону в структурі обласної державної адміністрації ці функції покладені на управління промисловості, енергетики, транспорту та зв'язку.

В умовах домінування недержавної власності ці органи реалізують свою організаторську, господарську, соціальну та інші функції не на основі диктату, а шляхом регулювання, контролю, координації, а також переважно методами економічного характеру, в основі яких податкова система, що стимулює виробництво та підприємництво.

У сьогоднішній економічній ситуації, враховуючи структурну перебудову власності, завдання полягає у тому, щоб перетворити не зовсім розвинуті ринкові засади в активний інструмент, який би сприяв ефективній діяльності всіх учасників суспільного виробництва.

Однак суспільне виробництво, розподіл і обмін складаються із багатьох галузей (не тільки в державі, а і в кожному регіоні), які одночасно є самостійними системами з їх внутрішніми взаємозв'язками та закономірностями функціонування. Враховуючи такі фактори, не можна їх ігнорувати та будувати економіку лише на ринкових механізмах. Не слід відмовлятися від суттєвої ролі держави в економічній сфері, недооцінювати роль державного регулювання та управління.

Саме на таких засадах повинне працювати *управління промисловості, енергетики, транспорту та зв'язку обласної державної адміністрації*, яке опікується роботою підприємств цих галузей і співпрацює з трьома вищеназваними Міністерствами України.

Основними завданнями управління є такі:

- формування та реалізація регіональної стратегії розвитку базових галузей промисловості з метою оптимізації виробничої та міжгалузевої структури комплексів, переорієнтація виробничої та міжгалузевої структури комплексів, підприємств або галузей з урахуванням змін на ринках поставок сировини та збуту продукції, нових зв'язків по кооперації;
- координація розробки програм економічного та науково-технічного розвитку галузей промисловості;
- узагальнення передового досвіду з впровадження прогресивних форм організації праці та технології виробництва продукції, участь у розробці схем розміщення об'єктів промисловості, транспорту, зв'язку та енергозабезпечення;
- організація розробки заходів щодо взаємодії промислового і сільськогосподарського виробництва області, контроль за виконанням

завдань і угод про виготовлення обладнання і запасних частин для АПК на промислових підприємствах області;

- координація діяльності всіх видів транспорту та їх взаємодія з іншими галузями народного господарства на території області;
- координація діяльності підприємств, організацій всіх форм власності щодо забезпечення потреб населення і народного господарства послугами зв'язку;
- забезпечення державної підтримки підприємств і установ транспорту у вирішенні завдань щодо задоволення потреб населення та галузей в транспортних послугах;
- координація діяльності нафтопромислових підприємств з постачальниками щодо забезпечення споживачів паливно-мастильними матеріалами та газом;
- розробка перспективних планів та програм розвитку галузі нафтогазовидобувної та нафтогазопереробної промисловості, зв'язку, транспорту та енергозабезпечення.

Для виконання наведених обов'язків управління повинне бути укомплектоване висококваліфікованими спеціалістами відповідних спеціальностей. Тільки такі фахівці здатні виконувати покладені на них функції щодо забезпечення регіонального управління галузями економіки регіону. Насамперед управлінська функція реалізується шляхом розробки і реалізації цільових програм та програмних заходів щодо перспективних напрямків розвитку науково-технічного прогресу в базових галузях промисловості області. Крім того, управління залучає вчених, спеціалістів інших установ до участі в розробці таких програм, а також програм соціально-економічного та науково-технічного розвитку в підпорядкованих галузях. В подальшому ці розробки стають суттєвими підрозділами загальної програми соціально-економічного розвитку регіону. Важливою ланкою управлінської діяльності є постійний (безперервний) контроль-моніторинг діяльності підприємств всіх форм власності щодо виконання прийнятих перспективних програм, планів та пропозицій. В процесі планування та моніторингу виконання намічених завдань накопичується інформація та ідеї щодо розміщення, спеціалізації та розвитку підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, на основі яких управління вносить облдержадміністрації і відповідним підприємницьким структурами певні пропозиції. Маючи у своєму розпорядженні статистичні, науково-дослідні, організаційно-виробничі та соціально-економічні матеріали по регіону і відповідних галузях, управління одержує можливість кваліфіковано, науково і економічно обґрунтовано переконувати облдержадміністрацію, органи місцевого самоврядування, незалежних

підприємців (особливо в умовах відсутності командно-адміністративних методів) приймати те чи інше рішення, про розвиток галузей, вкладення відповідних коштів у перспективні проекти і програми. Важливою функцією управління промисловості, енергетики, транспорту та зв'язку є узагальнення передового досвіду щодо запровадження прогресивних форм організації праці, технології виробництва продукції та прогресивного обладнання. В умовах ринкових конкурентних відносин в регіоні – це єдиний структурний підрозділ, який зацікавлений територіально, незалежний економічно і спроможний організаційно узагальнювати, достатньо кваліфіковано обробляти і розповсюджувати передовий досвід у підвідомчих галузях.

Після одержання незалежності в Україні виникла проблема прикордонного співробітництва. Особлива роль в цьому відводиться базовим галузям економіки. Тому управління промисловості, енергетики, транспорту та зв'язку приділяє значну увагу вивченню проблем прикордонного співробітництва підпорядкованих галузей і підприємств, готує пропозиції для укладання відповідних угод на рівні регіону, сприяє укладанню їх між спорідненими підприємствами та галузями прикордонних регіонів.

Отже, якісне повномасштабне виконання охарактеризованих функцій дозволить державним органам управління регіоном та органам місцевого самоврядування ефективно використати свої повноваження і обов'язки щодо управління у сфері базових галузей економіки регіону.

7.2. УПРАВЛІННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ РЕГІОНУ

Сьогодні неможливо собі уявити людське поселення, в якому було б відсутнє житлово-комунальне господарство (ЖКГ). Ця багатогалузева структура забезпечує життєво важливі потреби населення в послугах водо-, теплопостачання і водовідведення, санітарного очищення і благоустрою міст, населених пунктів, утримання і експлуатації житлового фонду, експлуатації і ремонту комунальних доріг, шляхових інженерних споруджень, утримання і благоустрою парків, скверів, зон масового відпочинку, надання готельних послуг, послуг технічної інвентаризації, ритуальних, міського електротранспорту та інших.

Для надання житлово-комунальних послуг в регіоні діє декілька десятків підприємств і організацій галузі, в розпорядженні яких знаходиться майже 25 % основних фондів регіонів. У сфері житлово-комунального господарств працює близько 5 % працездатного населення регіону.

Переважає більшість підприємств ЖКГ функціонують не один десяток років. Трансформація їх в ринкові відносини з багатьох причин відбувається дуже важко. Серед цих причин – і зношені основні виробничі фонди, і відсталі технології, і висока енерго- і матеріаломісткість виробництва, і збитки, і важкий фінансовий стан підприємств.

Протягом багатьох років галузь фінансувалася за так званим залишковим принципом, тому ніколи не мала достатніх обсягів фінансування для відновлення основних фондів, упровадження передових технологій та підвищення якості послуг до рівня розвинутих держав. Саме тому ЖКГ постійно відставало від потреб часу, забезпечувало тільки мінімально необхідний рівень кількості і якості послуг, що надавалися споживачам. Населення – основний споживач житлово-комунальних послуг – не пред'являло особливих претензій до їх якості і кількості, бо оплата послуг становила лише невелику частку їх вартості і не була обтяжливою для сімейного бюджету. На той час була певна узгодженість інтересів трьох сторін – держави, підприємство ЖКГ і споживачів. Держава, фінансуючи галузь за залишковим принципом, все ж забезпечувала більш-менш стійке її функціонування. Підприємства ЖКГ надавали споживачам не дуже якісні, але достатні для задоволення життєвих потреб послуги. Населення, враховуючи мінімальні тарифи за житлово-комунальні послуги, здійснювало їх оплату вчасно.

В умовах побудови ринкової економіки, переведення галузі на повну самоокупність, переходу інших галузей, особливо енергопостачальних, до світових цін на свою продукцію та вироби, що значно підвищило собівартість житлово-комунальних послуг, підприємства ЖКГ опинилися у вкрай скрутному становищі. Галузь фактично збанкрутувала. Динаміка фінансових результатів діяльності підприємств ЖКГ практично у кожному регіоні України невтішна, збитковість стрімко зростає. За останні роки кількість збиткових підприємств збільшилася майже до 50 %. На сьогодні майже у всіх підприємствах ЖКГ не вистачає власних оборотних коштів. За останні роки значно уповільнилося обертання активів взагалі і обертання дебіторської та кредиторської заборгованості зокрема. Ряд підприємств чекають плати за надані послуги понад 12 місяців.

Важкий, можна сказати кризовий фінансовий стан підприємств, багаторічне зростання їх збитковості негативно вплинули на стан та ефективність використання виробничих фондів, обсяги та якість наданих послуг, їх собівартість та інші показники господарської діяльності.

Відсутність коштів на підприємствах ЖКГ призводить до несвоєчасного і неповного відтворення основних засобів. Основні виробничі

фонди ЖКГ повсюдно наблизилися до кризової межі фізичного та морального зносу. Ступінь зносу основних фондів підприємств галузі становить 40-60 %, а окремих їх видів – 80-90 %. Особливо у важкому стані опинилися комунальні мережі. Сотні кілометрів мереж непридатні для використання.

Високий рівень фізичного та морального зносу основних фондів негативно впливає на якість та обсяги надання послуг споживачам, особливо підприємствами ЖКГ, які надають послуги за допомогою мереж тепло-, водопостачання та водовідведення. У багатьох містах та поселеннях регіонів послуги споживачам надаються низької якості та з перебоями.

Ситуація з ЖКГ за останні роки значно погіршилася через:

- економічну кризу в Україні, що затяглася;
- скасування державних дотацій з бюджету на покриття так званої різниці тарифів;
- підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги, які відбуваються в умовах низької якості послуг, зниження платоспроможності населення і, як наслідок, зростання заборгованості споживачів;
- надання численних пільг з оплати житлово-комунальних послуг споживачам без відповідного відшкодування підприємствам ЖКГ збитків із бюджету;
- відшкодування місцевими бюджетами підприємствам ЖКГ призначених населенню житлових субсидій не в повному обсязі та несвоєчасно;
- постійне зростання цін на енергоносії та матеріальні ресурси, які становлять велику частину у собівартості послуг;
- вкрай недостатнє фінансування з бюджету капітального ремонту житлового фонду і капіталовкладень на модернізацію, відновлення комунальних об'єктів, благоустрій міст і населених пунктів.

Узагальнюючи вищевикладене, необхідно зазначити, що стан, у якому опинилося ЖКГ регіонів, не задовольняє інтереси жодної із сторін: споживачів, тому що якість послуг вкрай низька, а тарифи на них стрімко зростають; підприємства ЖКГ, тому що кризовий стан загрожує зупиненням виробничого процесу; територіальну громаду, яка як власника майна не отримує належної віддачі від його використання (обсягів реалізації у вартісному та натуральному вимірах, надходжень до бюджету та ін.)

Наведені проблеми та недоліки є тими особливостями, які слід враховувати місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування при здійсненні ними управління житлово-комунальним господарством.

Обласні та районні державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, їх виконавчі структури чи не найбільше часу відводять вирішенню проблем житлово-комунального господарства.

Безпосередню роботу з управління житлово-комунальним господарством в області, районах та містах здійснюють управління житлово-комунального господарства обласної державної адміністрації, відповідні відділи районних державних адміністрацій та виконавчих комітетів міських рад.

Управління житлово-комунального господарства обласної державної адміністрації, враховуючи проблеми галузі, що викладені раніше, повинне виконувати такі основні завдання:

- аналіз стану житлово-комунального господарства області та підготовка пропозицій до проектів обласного бюджету з фінансування регіональних програм розвитку житлово-комунального господарства і благоустрою населених пунктів, інженерного захисту територій та ліквідації наслідків підтоплення населених пунктів;
- організація виконання державних програм, розроблення і реалізація регіональних програм розвитку житлово-комунального господарства, подання пропозицій до проектів регіональних програм соціально-економічного розвитку області щодо поліпшення комунального обслуговування населення та благоустрою населених пунктів, охорони навколишнього середовища, енергозбереження, стану безпеки, умов праці та виробничого середовища в підлеглих галузях;
- забезпечення дотримання вимог нормативно-правових актів з питань житлово-комунального господарства;
- виконання функцій управління у сфері житлово-комунального господарства, координація діяльності відповідних структурних підрозділів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також роботи підприємств, установ та організацій житлово-комунальних галузей;
- сприяння органам місцевого самоврядування у вирішенні питань організації обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства, організаційно-методичного забезпечення діяльності відповідних структурних підрозділів виконавчих органів відповідних рад;
- забезпечення реалізації на території області державної політики у сфері житлово-комунального господарства та міського електро-транспорту, насамперед щодо організації і виконання заходів з його реформування.

Викладені завдання та в цілому незадовільний стан господарства і проблеми, що склалися в період переходу всієї економіки до ринкових

відносин, потребують від управління житлово-комунального господарства обласної державної адміністрації, відповідних відділів на місцях напруженої різнопланової роботи із забезпечення надання населенню області якісних житлово-комунальних послуг в достатній кількості за обґрунтованими, зваженими цінами.

Для того, щоб впливати на ці процеси, насамперед необхідно проводити постійний моніторинг стану надання житлово-комунальних послуг в розрізі кожного населеного пункту, виконання державних, галузевих та науково-технічних програм, дебіторсько-кредиторської заборгованості підприємств галузі.

Вивчаючи стан справ в галузі, управління готує пропозиції до проектів обласного бюджету щодо фінансування капітального ремонту та реконструкції житлових будинків, регіональних програм розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів, інженерного захисту територій та ліквідації наслідків підтоплення населених пунктів, подає їх на розгляд облдержадміністрації та місцевих рад. Аналізуючи структуру та розміщення підприємств житлово-комунального господарства, управління вносить пропозиції щодо удосконалення структури управління та розвитку житлово-комунального господарства регіону. Визначає напрямки розвитку підприємництва та конкуренції, демонополізації житлово-комунального господарства та формування ринку житлово-комунальних послуг. Залучає на договірних засадах проектні та науково-дослідні установи і на основі їх розробок вносить пропозиції щодо проведення інвестиційної політики у сфері будівництва, реконструкції і капітального ремонту об'єктів житлово-комунального господарства та інженерного захисту територій населених пунктів.

Переважна більшість основних фондів ЖКГ знаходиться в комунальній власності міських, селищних та сільських рад, а також частково в обласній комунальній власності, тобто в державній власності місцевого підпорядкування. Але з переходом економіки на ринкові відносини, роздержавлення власності в більшості галузей економіки все складніше утримувати галузь ЖКГ в рамках державного господарювання. Тому роздержавлення і реформування управління майном ЖКГ стають все більш актуальними. На сьогодні майже 20-25 % власності в окремих підгалузях ЖКГ – недержавна, вони працюють в госпрозрахункових самоокупних умовах ринкових взаємовідносин. Управління ЖКГ відслідковує ці процеси, узагальнює позитивні та негативні його сторони, розробляє та вносить облдержадміністрації та обласній раді пропозиції щодо приватизації, удосконалення управління майном підприємств, установ і організацій ЖКГ, забезпечує здійснення заходів

щодо реформування житлово-комунального господарства відповідно до державної і регіональної програм на засадах прозорості та гласності.

Благоустрій населених пунктів також є завданням управління ЖКГ, яке виступає замовником розроблення таких проектів і відстоює їх при формуванні програм соціально-економічного розвитку регіону.

Управління ЖКГ є основним структурним підрозділом обласної державної адміністрації з організації контролю за здійсненням заходів, спрямованих на забезпечення сталої роботи житлово-комунального господарства області в осінньо-зимовий період, а також об'єктів галузі в умовах виникнення стихійного лиха, аварій, катастроф, ліквідації їх наслідків, здійснення моніторингу підготовки житлово-комунального господарства в осінньо-зимовий період.

У процесі роздержавлення підприємств базових галузей економіки виникло питання про звільнення їх від соціальної та житлово-комунальної сфери, що знаходилася на їх балансах. Тому управління ЖКГ проводить організаційно-методичну роботу щодо передачі об'єктів відомчого житлового фонду та комунального господарства у власність територіальних громад. Важливою функцією управління є участь у реалізації державної політики ціноутворення у сфері підпорядкованих галузей, погодження в установленому порядку розрахунків щодо цін і тарифів на продукцію, роботи і послуги в житлово-комунальному господарстві та на проїзд у міському електротранспорті, підготовки пропозицій щодо їх оптимізації.

Державний комітет житлово-комунального господарства України є центральним органом виконавчої влади з цих питань. Він приймає рішення щодо державної житлової політики напрямів і розвитку житлово-комунального господарства. Контроль за виконанням загальнодержавних заходів і нормативів з цих питань в регіоні здійснює управління ЖКГ обласної державної адміністрації, зокрема рішень, нормативно-правових актів, державних програм у сфері житлово-комунального господарства.

Система управління житлово-комунальним господарством бере участь у реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього середовища та раціонального використання природних ресурсів, екологічної безпеки, поліпшення санітарного стану населених пунктів, якості питної води, технічного і технологічного стану систем тепло-, водопостачання та водовідведення, запобігання підтопленню населених пунктів, ліквідації його наслідків. Організовує і контролює роботу з обстеження територій населених пунктів, де спостерігаються небезпечні природні та техногенні процеси, розроблення схем інженерного захисту цих територій, проводить моніторинг надзвичайних ситуацій

техногенного та природного характеру в житлово-комунальній сфері і оцінку їх соціально-економічних наслідків. Організовує розроблення та роботу з реалізації проектів щодо створення зон санітарної охорони джерел та об'єктів централізованого постачання питної води. Якщо ці джерела охоплюють два або більше районів, проекти готує і подає на розгляд обласної ради управління ЖКГ обласної державної адміністрації.

Науково-технічні дослідження з питань підвищення технологічного рівня виробництва та якості житлово-комунальних послуг, зниження їх ресурсомісткості, забезпечення екологічної безпеки, пропаганди досягнень передового досвіду, сприяння використанню на підприємствах житлово-комунального господарства сучасних технологій є основною роботою відповідних відділів, створених в управліннях ЖКГ сьогодні.

Узагальнюючи завдання та функції управління житлово-комунального господарства регіону, слід врахувати, що за наявності різних причин, наведених раніше, воно знаходиться сьогодні в кризовому стані. Звідси висновок – необхідно активно працювати над підвищенням ефективності ЖКГ шляхом скорочення витрат, підвищення продуктивності праці, впровадження енергозберігаючих технологій та ін. Починати треба з вирішення питань забезпечення зростання фондовіддачі в натуральних вимірниках, а це передусім питання оновлення основних фондів для підвищення їх продуктивності, зниження питомої вартості. Ці питання зумовлюють проблеми капіталовкладень та джерел їх фінансування. Йдеться про величезні суми коштів, котрих немає на підприємствах ЖКГ. Найважливішими залишаються питання платоспроможного попиту на послуги ЖКГ.

У таких, майже екстремальних, умовах необхідно об'єднати зусилля всіх зацікавлених сторін. Для вирішення проблем ЖКГ, зважаючи на їх місцевий характер, треба розробити довготермінову програму виходу із кризи кожної територіальної громади в цілому і кожного житлово-комунального підприємства окремо, а потім спільними зусиллями, але чітко визначивши функції кожної сторони, вирішувати завдання, що визначені в програмі.

Для фінансового оздоровлення підприємств ЖКГ необхідні зусилля трьох сторін: підприємств – виробників послуг, управління майном комунальної власності, споживачів. Дуже важливо, щоб відносини між трьома зацікавленими сторонами – громадою, місцевою владою, комунальним підприємством – були побудовані на принципах взаємної відповідальності та гласності. Комунальне підприємство лише експлуатує комунальне майно, яке є власністю територіальної громади. З іншого боку, оплата споживачами наданих послуг є основним джерелом

доходів житлово-комунальних підприємств. Щодо місцевої влади, то саме вона затверджує тарифи на житлово-комунальні послуги.

Оскільки в сучасних умовах господарювання найбільшою групою споживачів є населення, надзвичайно важливо залучати мешканців через своєчасну та повну оплату рахунків до процесу довготермінового планування розвитку ЖКГ, який буде безпосередньо впливати на якість послуги та тарифи.

Привернути увагу громадськості важливо тому, що, по-перше, місцеве керівництво та керівництво підприємств повинні знати, що думають споживачі про рівень надання комунальних послуг та які послуги взагалі потрібні людям. По-друге, місцевій владі та підприємствам ЖКГ необхідно знати, наскільки громада підтримує їх стратегічні плани, які заходи вживаються щодо поліпшення послуг та збільшення тарифів для реалізації цих планів. І нарешті, під час прийняття відповідальних рішень щодо розвитку підприємств ЖКГ місцева влада повинна виходити з пріоритетів запитів територіальної громади.

Прозорість дій влади, врахування суттєвих пропозицій, критичних оцінок мешканців щодо вирішення проблем життєзабезпечення території сприятиме успішному виконанню прийнятих рішень.

7.3. УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ МІСТОБУДУВАННЯ ТА АРХІТЕКТУРИ ПОСЕЛЕНЬ РЕГІОНУ

Одним з понять, яке застосовується у сфері регіональної політики є поняття “місто”. У науковій літературі існує багато визначень цього терміну. Зокрема у статистиці “місто” означає поселення, яке має певну кількість жителів і виконує специфічні, переважно несільськогосподарські функції. У різних країнах є власні цenzові показники віднесення поселення до категорії міста, наприклад, чисельність населення та частка зайнятих у несільськогосподарських підприємствах.

З юридичної точки зору місто розглядається згідно із законодавством держави як одиниця її адміністративно-територіального поділу.

Архітектори сприймають місто як специфічне середовище проживання людини із певним розташуванням архітектурних форм у просторі, які створюють індивідуальний образ.

Історики розглядають місто як сукупність матеріальних об’єктів, що характеризують ту чи іншу історичну епоху.

Географи при визначенні міста акцентують увагу на його параметрах як на критеріях географічного об’єкта – на величині цього об’єкта, його межах, локації в просторі.

З погляду економіста, місто – це сукупність суб'єктів господарювання, які розташовані на компактній території.

У регіональній економіці зміст поняття “місто” полягає в його характеристиці як економічного об'єкта з позиції міждисциплінарного підходу. Цей підхід дає змогу синтезувати наявні у різних галузях науки визначення міста крізь призму соціально-економічних уявлень про розвиток регіональних урбанізованих територій.

Не викликає сумніву те, що всі українські міста мають особливі властивості, характерні ознаки, які відображають, крім територіальної належності, специфічні процеси урбанізації в межах конкретної держави. Українське місто, як і інші національні міста, характеризується рядом відмінностей, що виокремлюють його з-поміж інших національних міст світу.

Перша специфічна ознака, яка вирізняє українське місто серед інших національних міст світу, є кількісний ценз міста. Головним кількісним критерієм віднесення до рангу міст в Україні є чисельність населення 10 тис. чол. Водночас в США цей критерій становить 2,5 тис. осіб, у Нідерландах – 20 тис. осіб, у Росії – 12 тис. осіб, в Естонії – 8 тис. осіб, у Литві нижня межа не встановлена.

Другою важливою ознакою є історичні особливості українського міста. Сучасне українське місто з притаманним йому розмаїттям рис та характеристик є перш за все відображенням історичних подій, які мали місце в процесі його розвитку. Вік міського поселення визначає складність функціональних нашарувань, що впливали на статус міста, його спеціалізацію у різних часових етапах розвитку. З давніх часів окремі міста зберегли елементи забудови, які свідчать про виконання ними різних функцій у попередні періоди розвитку. Наприклад, за часів Київської Русі ряд поселень виконували роль міст-фортець, міст-резиденцій, промислових та торгових центрів. Елементи функцій таких міст збереглися в структурі Києва, Львова тощо.

Отже, в образі українського міста відображена історія його народу. В ході історичного розвитку відбувається якісне нагромадження характерних для українського міста ознак, які традиційно визначають суспільство в цілому. Історичні особливості українського міста по-різному проявляються в окремих регіонах країни. Наприклад, на формування образу міст західного регіону вплинуло те, що вони тривалий час перебували під пануванням різних держав: Польщі, Австро-Угорщини, Росії. Це сприяло тому, що ці міста західного регіону набули ознак, які характерні для європейського міста (планувальна

структура вулиць, історико-архітектурні ансамблі, розташування окремих функцій у просторі).

Міста Центральної України внаслідок територіального положення зазнали меншого історичного нашарування і тому їм властива більша кількість елементів національних традицій і культури. Це дозволяє говорити про міста Центральної України як типові національно окреслені міські поселення (Київ, Полтава тощо). Щодо міст Східної України, то вони зазнали значного впливу російської економіки, урбаністики, культури загалом.

Третьою ознакою українського міста є структура міст за сучасним статусом, що зумовлений адміністративно-територіальним поділом України. На даний час в Україні є 448 міст, у тому числі 2 міста загальнодержавного підпорядкування (Київ і Севастополь), одне місто республіканського підпорядкування (Сімферополь) і 164 обласного підпорядкування. Ряд міст виконують функції районних центрів. Така структура зумовлена політичними аспектами і характерна для України.

Четверта ознака українського міста полягає в особливостях структури міст за кількістю населення в них, що значною мірою зумовлене характерними рисами динаміки урбанізації в Україні. З 164 великих міст в Україні 51 місто з чисельністю населення понад 100 тис. осіб, у тому числі 5 міст-мільйонерів. До сказаного варто додати, що міське населення України (приблизно 35 млн. чол.) можна було б розселити у трьох таких містах, як Нью-Йорк. Водночас найбільше місто України Київ має всього 2,6 млн. чол. Це свідчить про своєрідність системи розселення України, яка полягає в наявності незначної кількості мільйонних міст і переважної частки відносно невеликих міських поселень.

Наступною ознакою є специфіка функціональних (компонентної, територіальної) структур українських міст. Загальновідомо, що місто є своєрідною моделлю суспільства. Оскільки в період соціалізму головний акцент ставився на розвиток промисловості, то практично всі українські міста мають деформовану компонентно-функціональну структуру, що проявляється недорозвиненістю сфери обслуговування. Безумовно, це позначилося і на особливостях територіально-функціональної структури. У районах новобудов більшості міст незабудовані ділянки призначені для розташування на них об'єктів соціальної інфраструктури. Слід додати, що ці особливості по-різному проявляються в містах України, розташованих в різних регіонах, що є по-суті відображенням особливостей розвитку цих регіонів.

Отже, українське місто – це феноменальне явище у розвитку українського суспільства. Воно має специфічні ознаки, які відрізняють його від міст, розташованих в інших державах і регіонах світу. Поняття “українське місто” є носієм цих ознак і воно повинно використовуватися при формуванні регіональної політики.

Сьогодні триває активний пошук нової моделі розвитку суспільства. Складовою частиною її є модель містобудівної політики України та її окремих регіонів. Значення урбаністичного напрямку суспільного розвитку надзвичайно важливе, адже в Україні налічується 448 міст та 921 селище міського типу, які згідно з прийнятою класифікацією віднесені до міських поселень. Мешканці міст становлять дві третини всього населення України. І хоч міські поселення займають лише 2,5 % території держави, тут сконцентровано понад 75 % основних промислово-виробничих фондів, близько 95 % фінансово-кредитних і науково-дослідних установ, зосереджено головні політичні, соціальні, інформаційні та управлінські зв'язки. Міста є центрами культурного і духовного життя держави.

Світовий досвід показує, що суспільство, яке не здатне вести ефективну містобудівну політику, не може прогресивно трансформуватися і розвиватися. Це важливо підкреслити, оскільки нині набула популярності ідея аграрного пріоритету для України – протекціонізму розвитку сіл, першочергового реформування аграрного сектора, земельних та виробничих відносин на селі. Не применшуючи значення цієї компоненти суспільного розвитку, підкреслимо, що вихід України із кризи слід шукати в першу чергу у підтримці і трансформації міст. Потрібно не тільки зберегти урбаністичний потенціал суспільства, а й перетворити його у важливий фактор прогресу.

Об'єктом містобудівної політики є простір життєдіяльності населення та процеси, які відбуваються у ньому, а містобудівна діяльність пов'язана з формуванням та управлінням просторовими системами суспільства. Мета містобудівної діяльності – підвищення соціально-економічної ефективності просторових систем, поліпшення екологічних параметрів та збереження середовища, вдосконалення архітектурно-естетичних характеристик простору життєдіяльності населення.

У системі містобудівних дій виділяють:

- стратегічні дії, спрямовані на збір інформації про простір, розробку принципів концепцій та ідей;
- тактичні дії, спрямовані на розробку конкретних проектів та пропозицій;
- дії, спрямовані на усунення конфліктів та кризових ситуацій, погодження проектів і пропозицій з реальними умовами місцевості.

- Для сучасного стану містобудівних систем та їхньої діяльності характерні:
- нові процеси та явища, які не спостерігалися в наших містах і на території, вирішення яких вимагає нетрадиційних підходів;
- зміна динаміки багатьох процесів, коли питання доводиться вирішувати у стислі терміни;
- втрата інтелектуального та професійного потенціалу провідних фірм і організацій;
- зміна та розширення спектра замовників;
- зростання професійного бюрократизму, часткове ігнорування професійної етики та нормативних вимог.

Визначимо *головну методичну вимогу* для розробки нової моделі містобудівної політики: реформування слід розпочати з інвентаризації та оцінки урбаністичного потенціалу регіону, складання містобудівного кадастру для населених пунктів нашої держави. Тільки на підставі всебічного аналізу стану населених пунктів та ефективності їхнього функціонування можна виробити оптимальну модель містобудівної політики на майбутнє.

Зміна політичної, соціально-економічної та екологічної ситуації, перехід до ринкових відносин, розширення форм власності, зокрема відновлення приватної власності, прискорення земельних реформ, а в майбутньому зняття обмежень на торгівлю, заставу та інші операції, загострюють необхідність прискореного розвитку кадастрової політики в державі. Кадастр має стати цілісною системою обліку, оцінки стану та ефективного використання природних ресурсів і всієї соціально-виробничої інфраструктури, інформаційною базою вдосконалення просторової політики.

В Україні є декілька видів кадастрів: державний земельний кадастр, призначений для раціонального використання та охорони земельного фонду, регулювання земельних відносин, землевпорядкування, обґрунтування розмірів плати за землю. Існують також лісовий кадастр, водний та державний кадастри родовищ і корисних копалин, призначені для охорони, захисту та раціонального використання відповідних ресурсів. Їх розробляють відповідно до кодексів України.

Містобудівні кадастри населених пунктів розробляються на основі Закону України “Про основи містобудування” (1992 р.), Постанови Кабінету Міністрів України від 25 березня 1993 р. № 224 “Про містобудівний кадастр населених пунктів”, відповідних рішень місцевих органів влади. Містобудівний кадастр створюється для кожного з поселень і містить систему даних про належність території до відповідних функціональних зон, їх сучасне та перспективне призначення,

екологічну, інженерно-геологічну ситуацію, стан забудови та інженерного забезпечення, характеристики будинків та споруд на землях усіх форм власності. Містобудівний кадастр є невід'ємною частиною державної системи кадастрів.

Актуальність розробки містобудівного кадастру пояснюється не лише містобудівними, а й політичними, соціально-економічними, екологічними, природоохоронними та іншими потребами. Вона зумовлена унікальною роллю, які відіграють міста у суспільстві.

Одне з центральних питань, що вимагає переосмислення для нових умов, – це вдосконалення містобудівного обслуговування інвестиційних проектів. Зміна інвестиційної системи, розширення спектра замовників виступає тим фактором, який дуже впливає на містобудівну діяльність сьогодні і стає вирішальним при реформуванні містобудівної політики на майбутнє. Законодавчою основою складання і застосування містобудівної документації для інвестиційних проектів є Конституція України, закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, рішення органів місцевого самоуправління і такі інформаційно-нормативні акти: Державні будівельні норми України (ДБН), Відомчі будівельні норми України (ВБН), Державні будівельні стандарти України (ДБСУ), Відомчі норми технологічного проектування (ТНТП). Чинні також окремі норми і правила колишнього СРСР.

Містобудівна діяльність – складна і багатогранна категорія, уточнення якої дає змогу окреслити окремі аспекти нової моделі ефективної урбаністичної політики. Весь обсяг містобудівної діяльності можна розподілити на низку самостійних дій залежно від завдань, які виконуються, виділивши теоретичне та прикладне містобудування, що відповідно ділиться на містобудівне проектування та управління містобудівними процесами. Нова містобудівна політика зосереджується на вдосконаленні:

- *теоретичного містобудування* – поліпшенні наукового обґрунтування і прогнозування, вдосконаленні інформаційної, нормативної та методичної бази;
- *містобудівного проектування* – переході від нормативного до проблемного проектування, вдосконаленні проектних рішень на основі ринкових механізмів реалізації проектів, енерго- і ресурсозберігаючих рішень, екологічного пріоритету та естетизації середовища життєдіяльності;
- *містобудівного управління* – вдосконаленні методів управління просторовими процесами в регіоні та створення нових організаційних структур для містобудівної діяльності.

Містобудівне управління на регіональному рівні має певні індивідуальні ознаки, але в цілому повинне базуватися на теоретичних та методичних принципах державної містобудівної політики. Діяльність його можна окреслити такими положеннями: комплексність розгляду містобудівних, політичних, соціально-економічних, екологічних та інших факторів розвитку регіону; найповніше врахування регіональних історико-культурних, природно-ландшафтних та інших особливостей, наявних ресурсів та пріоритетних напрямів їх розвитку; глобальність визначення мети під час локальних заходів її досягнення, при умові, що програми розвитку окремих регіонів, крім загальної стратегії, повинні включати найширший набір конкретних проектів реформування та розвитку регіону і його окремих підсистем.

Прогнозування процесів містобудування. Процес формування містобудівних структур суспільства не завжди має імовірнісний, прямолінійний характер. Його створюють елементи, що мають різну динаміку і розміри, відіграють у системі окрему роль, а тому їх по-різному прогнозують. Це утруднює досягнення просторової рівноваги й об'єктивності при прогнозуванні. Воно має починатися із визначення ваги та розміру кожного елемента, окреслення його місця в системі та перспектив розвитку. Адже в умовах трансформації суспільства одні елементи підвищують свою вагу і розмір, інші знижують своє значення і навіть випадають із структури простору.

Регіональна модель містобудівної політики використовує прогноз, який пов'язується з населенням, динамікою демографічних та соціальних процесів в регіоні.

Можна виділити такі етапи прогнозування містобудівних систем (етапи управлінських рішень): аналіз ретроспективи розвитку, оцінка і прогноз ресурсів, часткові прогнози еволюції окремих підсистем, сумарний прогноз і розробка перспектив розвитку, коригування перспективних цілей у зв'язку з ресурсним потенціалом території.

При управлінні містобудуванням слід аналізувати ставлення до кризи в суспільстві. Нині більшість міст України перебуває в умовах кризи, оскільки не вирішуються важливі містобудівні питання, деградує чимало міських підсистем, загострюються соціальні проблеми й екологічна ситуація, проблеми охорони та збереження історичного середовища, збільшується кількість конфліктів, до розв'язання яких долучаються містобудівники.

З'являються і певні оптимістичні явища, зокрема комерціалізація суспільного життя розв'язала проблему торгового і побутового обслуговування населення. По-новому здійснюється транспортне обслуговування мешканців міст, тобто з більш широким використанням приватних

транспортних засобів, відбуваються реформи, що впливають на взаємодію урбанізованої та аграрної підсистем суспільства.

Структура управління містобудівними процесами сформувалася у часи, коли в суспільстві домінувала державна форма власності та планове ведення господарства. Зберігаються вони і донині. Тому слід розглянути і узагальнити пропозиції та рекомендації щодо її реформування, які можуть бути прийнятими в недалекому майбутньому. Це реформування має проводитися на таких засадах:

1. Соціологізації діяльності – більш широкого залучення громадськості і окремих соціальних груп населення до управління містобудівними процесами.

2. Важливий напрям вдосконалення управління містобудівними процесами пов'язується із зруйнуванням монополії у містобудуванні і створенням приватних консультативних служб як центрів отримання фахової інформації та допомоги. Завдання цих служб полягає у запобіганні виникненню небажаних ситуацій і процесів. У процесі розвитку нашого суспільства знайдеться місце для приватних агентств та організацій, які спеціалізуються на проблемах містобудівної діяльності. Такі структури вже виникають – це агентства з обміну квартир, оцінки та торгівлі нерухомістю.

З метою комплексного та раціонального використання територій як наявних, так і резервного використання, доцільно основною вважати вимогу зонування за ринковими критеріями і здійснювати цінове зонування в першу чергу рекреаційних територій. У цьому випадку, крім природно-ландшафтної цінності, необхідних капітальних затрат на підготовку території для будівництва та експлуатаційних витрат на утримання споруджених на ній об'єктів, слід враховувати критерій попиту на ту чи іншу ділянку, тобто замінити затратну оцінку ринковою вартістю ділянок.

Для вдосконалення функціонально-планувальної структури поселень потрібно:

- перетворити міста, які володіють великим і унікальним рекреаційним потенціалом, в рекреаційні центри, а також розширити рекреаційну функцію в містах, для яких вона не пріоритетна;
- надати більшої відкритості планувальним структурам міст, удосконалити зв'язки міст з приміськими територіями. Це завдання особливо актуальне, адже за останнє десятиліття активно розвивається неконтрольоване індивідуальне житлове будівництво в передмістях;
- упорядкувати функціональну структуру міських територій з метою їх раціоналізації. Першочерговим завданням є перереструктуризація промислових територій у містах, які використовуються неефективно,

а в умовах реформи виробництва структура використання їх погіршується. Іншим аспектом цієї проблеми є впорядкування та ущільнення кварталів індивідуальної забудови у великих містах. Упродовж останніх десятиліть ці райони вважались такими, що підлягають зносу, тому не дозволялося нове будівництво та реконструкція, не розвивалися мережі, їх резервували для промислового або багатопверхового житлового будівництва.

У регіонах питаннями містобудування опікуються державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Перелічені проблеми повинні вирішувати управління містобудування та архітектури обласної та районних державних адміністрацій і відповідні управління виконавчих комітетів міських рад.

Управління містобудування та архітектури – це структурний підрозділ обласної державної адміністрації, якому доручено вирішувати такі питання:

- забезпечення реалізації державної політики у сфері містобудування та архітектури на території області;
- аналіз стану містобудування на території області, організація проведення експертизи і забезпечення затвердження в установленому порядку генеральних планів населених пунктів та іншої містобудівної документації;
- координація діяльності суб'єктів містобудування щодо комплексного розвитку територій, забудови населених пунктів на території області, поліпшення їх архітектурного вигляду;
- забезпечення додержання законодавства у сфері містобудування та архітектури, державних стандартів, норм і правил, регіональних правил забудови населених пунктів, затвердженої містобудівної документації, здійснення контролю за їх реалізацією;
- організація в межах своїх повноважень охорони, реставрації та використання пам'яток архітектури і містобудування, палацо-паркових, паркових та історико-культурних ландшафтів.

Для виконання цих доручень управлінню надані необхідні права і повноваження.

Сучасна політична, соціально-економічна та екологічна ситуація в Україні ставить нові вимоги до управління містами. Це управління потрібно спрямувати на їхній розвиток, що регулюється з позиції системного підходу в межах стратегії формування національного господарського комплексу.

Контрольні питання до розділу 7

1. Склад та структура сфери базових галузей економіки регіону.
2. Склад та структура підприємств комунальної власності регіону.
3. Управління промисловості, енергетики, транспорту та зв'язку обласної державної адміністрації, його функції та повноваження.
4. Управління житлово-комунальним господарством регіону, його функції та повноваження.
5. Сутність процесів містобудування та архітектури поселень регіону.
6. Поняття міста в регіональній економіці.
7. Сутність містобудівної діяльності.
8. Управління містобудування та архітектури обласної державної адміністрації, його функції та повноваження.

СЛОВНИК ТЕРМІНІВ

Автаркія – політика відокремлення економіки окремої країни від економіки інших країн, що проявляється повною відмовою від ввезення товарів із-за кордону (імпорту) і створенням замкнутої економіки на принципах самозабезпечення в межах окремої держави; призводить до погіршення соціально-економічного становища населення, зростання внутрішніх цін, зниження реальної заробітної плати і споживання.

Автократія (від грец. *autokrates* – *самодержавство*) – одна з форм правління, що передбачає необмежену та безконтрольну владу однієї особи в державі. В сучасній політологічній літературі поняття А. вживається на позначення тоталітарних і авторитарних політичних режимів, що характеризуються необмеженою і безконтрольною владою (англ. – *autocracy*).

Автономія (від грец. *autonomia* – *самостійність, незалежність*) – право самостійного, відносно незалежного функціонування політичних суб'єктів у складі державного утворення, закріплене конституцією (англ. – *autonomy*).

Авторитаризм (від лат. *autoritas* – *влада*) – тип політичного режиму, що характеризується концентрацією влади в руках однієї особи або органу за певних її обмежень. А. є властивістю будь-якої соціальної системи, що заснована на домінуванні та нав'язуванні волі більшості. Форми А.: абсолютна монархія, диктатура, посттоталітарні режими. До А. можуть призвести кардинальні способи розв'язання політичних проблем – докорінні реформи, перебудови, перетворення суспільства, а також революції та війни (англ. – *authoritarianism*).

Агропромисловий комплекс – сукупність галузей, що беруть участь у виробництві та переробці продукції сільського господарства, доведення її до кінцевого споживача. За прийнятою класифікацією АПК об'єднує три сфери: I сфера – галузі, що виробляють засоби виробництва – тракторне і сільськогосподарське машинобудування, продовольче машинобудування, ремонт тракторів і сільськогосподарських машин, виробництво мінеральних добрив та хімічних засобів захисту рослин, добування торфу для сільського господарства, капітальне будівництво АПК. Питома вага I сфери у загальному обсязі виробництва продукції складає близько 16 %. II сфера – сільське, лісове і рибне господарство забезпечує майже 45 % обсягу продукції АПК. III сфера – галузі заготівлі, переробки та доведення сільськогосподарської продукції до споживача: легка промисловість (переробка сільськогосподарської сировини), харчова, м'ясна, молочна, рибна, борошномельно-круп'яна та комбікормова промисловість, торгівля продовольчими товарами і громадське харчування. Виробляє біля 30 %

загального обсягу продукції АПК. На частку галузей, що входять до АПК, припадає близько 30 % валового національного продукту, виробничих фондів і чисельності працівників. Кінцева продукція АПК, що виробляється із сільськогосподарської сировини, складає 75 % роздрібного товарообігу. За рахунок продукції аграрного сектора забезпечується 95 % продовольства.

Адміністративна реформа – вид політико-правової реформи, яка здійснюється у сфері виконавчої влади і стосується як її організаційної структури, функцій, кадрового забезпечення, так і взаємовідносин з місцевим самоврядуванням.

Апарат органів виконавчої влади – організаційно поєднана сукупність структурних підрозділів і посад для здійснення консультативних чи обслуговуючих функцій щодо виконання відповідними органами закріплених за ними повноважень (обов'язків, компетенцій). До особового (персонального) складу апарату органів виконавчої влади належать державні службовці та інші працівники апарату.

Баланс трудових ресурсів – система показників, яка характеризує чисельність трудових ресурсів і їх використання, складова частина балансу народного господарства. Баланс складається з двох частин: у першій відображають наявні трудові ресурси; у другій – розподіл їх за видами зайнятості (в суспільному виробництві, на навчанні з відривом від виробництва, в домашньому підсобному господарстві та ін.), сферами і галузями господарства. Важливою народногосподарською пропорцією є розподіл трудових ресурсів між виробничою і невиробничою сферами та між окремими галузями у них. Баланс трудових ресурсів дає змогу визначити величину трудових ресурсів, забезпечити планомірний їх розподіл за сферами і галузями діяльності, здійснювати підготовку кваліфікованих кадрів відповідно до потреб народного господарства.

Безвладдя – кризовий стан суспільства або окремої адміністративно-територіальної одиниці, що проявляється різким порушенням функціонування органів влади. При безвладді відповідні органи або розпадаються через зовнішні та внутрішні причини, або хоча й існують, не виконують своїх функцій: не приймають необхідних для стабільного функціонування суспільства або його елементів управлінських рішень, не гарантують персональної безпеки і нормальної життєдіяльності громадян.

Безробіття – соціальне явище, суть якого в незатребуваності й невикористанні суспільством активної, працездатної частини населення. За різних соціально-економічних умов, зокрема у нестабільних суспільствах, високим є так зване багатоваріантне приховане

безробіття, спричинене інтенсивними руйнівними процесами в економіці. Приховане безробіття існує у формі безстрокових відпусток, неповного робочого тижня, дня. Безробіття призводить до соціальних загострень, суперечностей і конфліктів і може спричинити масові соціальні рухи та вибухи, що дестабілізують суспільне життя. В Україні в 1991 р. було прийнято закон “Про зайнятість населення”, мета якого – скорочення безробіття, забезпечення соціального захисту громадян.

Бюджет – баланс грошових доходів та видатків держави, місцевих органів управління, підприємств, установ, родин або окремої особи на певний термін.

Бюджет державний – план акумулювання і використання фінансових ресурсів для виконання функцій органів державної влади України, органів влади Автономної Республіки Крим та місцевих рад народних депутатів.

Вибух демографічний – різке прискорення темпів зростання населення на тлі зниження смертності за збереження високої народжуваності.

Виконавча влада – одна з трьох гілок державної влади, у тому числі в регіоні, яка відповідно до конституційного принципу поділу державної влади покликана розробляти і втілювати державну політику щодо забезпечення виконання законів, управління сферами суспільного життя, насамперед державним сектором економіки. У відносинах із законодавчою (Верховна Рада, обласна, районна, міська, сільська ради) і судовою владою вона користується певною самостійністю.

Виконавчі органи рад – органи, які відповідно до Конституції України та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” створюють сільські, селищні, міські, районні у містах ради для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування. До них належать виконавчі комітети, відділи, управління тощо. Вони підконтрольні й підзвітні відповідним радам. У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 мешканців, за рішенням цих громад або рад виконавчі органи можуть не створюватися. У цьому разі їх функції, крім розпорядження земельними та природними ресурсами, виконує сільський голова одноособово.

Відповідальність економічна – свідоме ставлення господарюючих суб’єктів до суспільних вимог і обов’язків, усвідомлення суспільного значення своєї економічної діяльності та її наслідків.

Влада економічна – можливість і здатність промислових структур утверджувати свою волю в контролі й регулюванні економічної сфери суспільства, впливати на економічну діяльність та поведінку людей.

Влада соціальна – тип влади, владних відносин у суспільстві, сутність яких полягає у підпорядкуванні поведінки діючих суб'єктів волі соціальної спільноти вимогам соціального порядку, що склалися в суспільстві, впливу носіїв офіційного (формального) і неофіційного (неформального) авторитету (видатних осіб, впливових груп, організацій, соціальних інститутів, ідей, систем поглядів, громадської думки та ін.).

Галузі соціальної роботи – напрями практичної діяльності, в яких реалізується її зміст. Розрізняють основні галузі соціальної роботи як науки і як професійної діяльності. Галузі соціальної роботи як науки – теорія, психологія та менеджмент соціальної роботи, тобто управління нею. Галузі соціальної роботи як професійної діяльності – робота із сім'ями, молоддю, маргінальними групами, соціальна підтримка інвалідів і дітей, що залишилися без піклування батьків тощо.

Громада – форма соціальної організації, що виникла на основі родинних зв'язків і характеризується спільним володінням засобами виробництва, повним або частковим самоуправлінням; сукупність людей, об'єднаних спільними інтересами, які мають однакові права та обов'язки і підпорядковуються одним законам; *територіальна громада* – спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ, міст), об'єднана загальними інтересам власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Делеговані повноваження – повноваження, що доручаються для виконання місцевій владі від імені центральної влади. Фінансування завдань, що виконуються в межах делегованих повноважень, забезпечується державою.

Державне регулювання економіки – система типових заходів законодавчого, виконавчого та контролюючого характеру, що здійснюється правомочними державними установами й громадськими організаціями з метою стабілізації та пристосування існуючої соціально-економічної системи до зміни умов.

Економіка ринкова соціальна – сучасна цивілізована форма ринкового господарства соціальної держави, в якому ринок спрямовує економічну діяльність суспільства на посилення національної безпеки і захищеності людей, забезпечення кожному нормального і комфортного життя. Перед державою ставиться завдання коригування небажаних наслідків ринкової економіки відповідно до принципів соціальної компенсації.

Ефективність діяльності – системна міра, головним компонентом якої є ступінь досягнення цілей діяльності, а підпорядкованим –

ступінь економічності та раціональності використання виділених для цього ресурсів. Залежно від того, чи розглядається ефективність діяльності з точки зору реалізації соціальних норм чи прагнень особистості, зазначені цілі діяльності тлумачать або як її нормативні соціальні функції, або як реально поставлені цілі. Обидва випадки вимагають опису системи цілей акцентування на виокремленні ієрархічних відношень між ними. Наприклад, у системі цілей, що розглядаються при оцінюванні з нормативної точки зору ефективності діяльності учителя, конкретні, вузькі цілі, які передбачають засвоєння учнями певного навчального матеріалу, мають бути підпорядковані загальним цілям освіти й виховання у школі. Вивчаючи ефективність конкретної діяльності, описують систему критеріїв ефективності, тобто характеристик, за якими її оцінюють. Наступний крок – визначення системи чинників ефективності, тобто характеристик, від яких вона залежить, – властивості суб'єктів діяльності, її об'єктів та умов, а також способів її організації. Тому виокремлюють конкретні показники для оцінювання критеріїв і чинників ефективності й при можливості знаходять їх числове значення. Ефективнішою є діяльність, яка дає змогу за рахунок раціональної організації досягти вагомішого результату меншими зусиллями.

Житлові умови – сукупність показників, що характеризують місце розташування, розміри житлової площі на одну людину, ступінь впорядкування, облаштування житла тощо.

Життєвий мінімум – відповідні матеріальні блага, необхідні для відтворення фізичних сил і працездатності людини (див. термін “Мінімальний споживчий бюджет”).

Життєвий стандарт – нормативний або бажаний рівень споживання товарів і послуг у суспільстві, як правило, відмінний від фактичного рівня споживання.

Задоволення попиту – забезпечення не лише нормального руху товарів, а й їх безпеки, доступності споживачеві різних соціальних груп, післяпродажного обслуговування, відповідності очікуванням споживачів за всіма параметрами товару.

Зайнятість – діяльність громадян, яка пов'язана із задоволенням особистих та суспільних потреб і приносить їм прибуток у грошовій або іншій формі у вигляді заробітної плати, додаткової допомоги та оплати натурою.

Зайнятість повна (абсолютна) – максимальна зайнятість працездатного населення при мінімальному безробітті.

Земельна рента – форма економічної власності на землю, доход, не пов'язаний з підприємницькою діяльністю, що є частиною додаткового

продукту, створеного виробниками, які господарюють на землі. Абсолютна рента – частина прибутку, яка не розподіляється і залишається у власника землі як наслідок монопольної власності на землю, що виключає вільний доступ до неї будь-якого підприємця, тобто конкуренцію в даній сфері. Диференціальна рента – додатковий прибуток, одержаний внаслідок монополії і господарювання на землях відносно кращої родючості та місцезнаходження. Якщо земля передана в оренду, надприбуток може вилучатися власником у формі орендної плати.

Ідеологія адміністративної реформи – сукупність філософських, етичних, правових, політичних та інших ідей і поглядів на адміністративну реформу. Тип ідеології адміністративної реформи визначається соціальними та іншими інтересами суспільства, політичних партій і громадських організацій та відбивається в актах органів державної влади, документах партій, матеріальних засобів масової інформації тощо. Він може бути ліберально-демократичний, соціал-реформістський чи національно-демократичний.

Інвестиції – всі види активів (коштів), що вкладаються в господарську діяльність з метою отримання доходу (вигоди).

Карта соціальна – вид соціальної технології, в якому всебічно і науково обґрунтована соціальна характеристика конкретного регіону, проведено аналіз стану соціальних процесів, що відбуваються в ньому. Карта соціальна на основі аналітичної інформації дає можливість порівняти розвиток різних регіонів і розробити заходи з метою поліпшення, вдосконалення соціальних процесів у необхідному для суспільства напрямі, порівняти регіон із середніми показниками по країні, відстежити його відставання чи випередження за всіма або за окремими показниками соціального розвитку.

Комунальне об'єднання територіальних громад – соціально-політичне територіальне утворення, яке одночасно є територіальною спільністю людей – суб'єктів місцевого самоврядування і низовою одиницею у системі адміністративно-територіального поділу.

Культура економічна – соціальний і економічний механізм, який відтворює еталон і норми поведінки людей в економіці. Охоплює широкий спектр економічної діяльності індивіда: від оволодіння необхідними знаннями до формування суспільно необхідних норм економічної поведінки, залучення до економічних цінностей.

Лад соціальний – відповідна система суспільно-державного устрою, що характеризується певними виробничими, суспільними відносинами і політичною системою суспільства.

Лобізм – (від англ. – кулуари) – безпосередній тіньовий вплив здебільшого на різні органи державної влади за допомогою груп тиску

з метою прийняття бажаного рішення чи перешкодження прийняття небажаного. Лобізм є різновидом закулісної діяльності, учасники якої, не беручи безпосередньої участі в управлінні державними справами і відкрито не претендуючи на політичну владу, чинять тиск на правлячу еліту ззовні для досягнення бажаного в економічній, політичній, правовій сферах суспільного життя шляхом лобіювання відповідних законів, постанов уряду, указів президента тощо. Нерідко лобіювання пов'язане з хабарництвом, шантажем, переслідуванням, обіцянками підтримати під час виборчих компаній в обмін на певні послуги. У деяких країнах лобізм інституціоналізувався. Наприклад у США система лобізму набула своєрідного статусу механізму влади. Представників різних лобі включають навіть до складу апарату конгресу. Лобізм, на думку окремих дослідників, не тільки негативний. Він може виконувати й позитивні функції, оскільки посилює, наприклад, легітимність роботи парламенту, сприяє обміну інформацією між владою і громадськістю, підвищує ефективність ухвалених державних рішень, а також рішень органів державного регіонального управління. Лобізм існує і в Україні, однак його статус не врегульовано у законодавчому порядку.

Лонгітюдне дослідження – тривале і систематичне вивчення одних і тих же піддослідних або соціальних індексів, яке дає змогу визначити діапазон їх індивідуальної змінності з плином часу і в певних умовах.

Людський капітал – 1) економічна категорія, яка відображає відносини між людьми з приводу вкладень у формування здібностей до праці та їх фактичного використання; 2) економічна оцінка здібностей людини приносити дохід (природні дані, освіта, кваліфікація, професійні знання, досвід). Отже, людський капітал – якісні характеристики робочої сили, здібності та навички, що формуються у індивіда шляхом інвестування у навчання, освіти, здоров'я тощо, для підвищення виробничих можливостей індивіда і його доходів.

Людські ресурси – термін, який характеризує з якісної змістовної сторони кадровий склад або весь персонал організації, робочу силу або трудові ресурси галузі, регіону, країни в цілому. Термін “людські ресурси” охоплює також здатність до творчості і потенційні можливості всебічного розвитку працівників, загальну культуру і морально-психологічні якості, певний вплив кооперації і самоорганізації (корпоративність, “дух команди”, колективні форми організації праці тощо). За змістом поняття людських ресурсів тісно пов'язане і співвідноситься з такими поняттями, як кадровий потенціал, трудовий потенціал, перевищуючи за обсягом кожне з них. Функції управління розвитком людських ресурсів реалізуються, зокрема, у програмах розвитку культури та освіти; в удосконаленні системи професійної підготовки і підвищення кваліфікації, зміні змісту праці, формах її організації

та мотивації, раціоналізації форм і методів відбору, оцінювання, просування працівників.

Людський фактор – компонент продуктивних сил, що утворюється у результаті участі людей у створенні матеріальних і духовних цінностей, наданні соціально необхідних послуг. Виділяють такі основні аспекти вивчення та управління людським фактором: 1) індивідуально-психологічний (рівень особистості); 2) соціально-психологічний (рівень колективу); 3) соціально-економічний, юридичний, соціологічний (рівень суспільства держави та її регіонів).

Маастріхтська угода – угода, укладена 12 країнами – членами ЄЕС у грудні 1991 р. в Голландії. Після її ратифікації законодавчими органами цих країн ЄЕС перетворилася на Європейський валютно-економічний та політичний союз. Ліквідовано кордони, митниці, створено єдиний ринок робочої сили, введено спільну грошову одиницю – євро, а також уніфіковано податкові законодавства та здійснено заходи, щодо вирівнювання цін на товари і послуги.

Малозабезпечена сім'я – сім'я, яка з поважних або незалежних від неї причин має середньомісячний сукупний дохід, який нижчий від прожиткового мінімуму для сім'ї.

Межа малозабезпеченості – соціальний норматив, що дорівнює величині середньодушового сукупного доходу, який забезпечує непрацездатному громадянину споживання товарів і послуг на мінімальному встановленому законодавством рівні. Межу малозабезпеченості запроваджено в Україні в 1995 р. як тимчасовий захід у зв'язку з кризовим станом економіки, внесенням змін до Закону України “Про мінімальний споживчий бюджет” і прийняттям Закону України “Про межу малозабезпеченості”. Межу малозабезпеченості визначають на основі нормативно-статистичного методу. Нормативним методом формують набір продовольчих товарів, визначений згідно із соціальними нормами споживання для осіб непрацездатного віку, що розробляються науковими установами та організаціями. Вартість непродовольчих товарів і послуг та вартість утримання житла визначають відповідно до фактичних витрат сімей з низькими доходами. Вартість непродовольчих товарів не може становити менше як 15 % від вартості продуктового набору. Величину вартості межі малозабезпеченості в Україні щороку затверджує Верховна Рада України за поданням Кабінету Міністрів України. При ухваленні Державного бюджету України її періодично переглядають відповідно до зростання індексу цін на споживчі товари і послуги разом з уточненням показників Державного бюджету України.

Міграція населення (від лат. – *переміщення*) – переміщення, переселення людей на різні терміни (від кількох годин і довічно) за статистично облікові межі (зазвичай адміністративні кордони держави,

межі регіону, міста тощо). Це – складний багатоаспектний процес, що торкається багатьох сторін природокористування і нерідко значною мірою залежить від нього. Розрізняють міграцію населення зовнішню (еміграція, імміграція) і внутрішню (всередині країни). Соціологічне вивчення міграції передбачає дослідження її причин і мотивів, кількісного складу мігрантів, їх соціальних та особистісних характеристик. Вивчають і спрямованість міграційного потоку: з'ясовують територіальні спільноти, з яких відбувається відтік населення, й ті, в які мігранти прибувають, а також вплив міграції на різні соціальні характеристики місць відтоку населення і місць його припливу. Дослідження міграції населення показує наявність певних закономірностей у соціально-демографічних характеристиках міграційних потоків. Частка чоловіків у них завжди вища, ніж у складі населення в цілому. Підвищеною є міграційна рухливість молоді. Частка самотніх у міграційних потоках більша порівняно із сімейною структурою всього населення. Отже, типовий мігрант – найчастіше неодружений чоловік до 30 років. В місцях, де існує великий відтік населення, порушується соціально-демографічна структура, що позначається на решті характеристик регіону.

Міграція сезонна – помітне переміщення людей в окремі пори року, наприклад, відпочинок, сезонні роботи, туризм тощо.

Мінімальні державні соціальні стандарти – гарантований державою рівень послуг на душу населення в межах всієї території країни, які надаються органами влади і фінансуються за рахунок бюджетів. Показник, який використовується для розрахунку мінімального місцевого бюджету. Використовується в практиці бюджетного планування низки країн. Розробка мінімальних державних соціальних стандартів здійснюється в Україні.

Мінімальний споживчий бюджет – мінімально необхідний рівень споживання матеріальних благ та послуг, який враховує наявний рівень розвитку виробничих сил. Мінімальний споживчий бюджет виражає у грошовій і натуральній формах мінімальні потреби людини (сім'ї) у продовольчих і непродовольчих товарах та послугах. Ідеальний мінімальний споживчий бюджет охоплює такий набір товарів і послуг: продовольчі товари, що забезпечують повноцінне харчування і здатність до праці та відтворення; одяг і взуття (зі встановленням терміну зношення); предмети санітарії та гігієни, ліки; меблі; предмети господарського та побутового використання; культтовари (телевізори, годинники, пральні машини тощо); послуги житлово-комунального господарства; культурно-просвітницькі послуги; послуги служби побуту (перукарні, пральні, фотоательє, ремонт взуття, одягу тощо); транспортні послуги; послуги зв'язку; садово-городній інвентар;

насіння, корми, тварини, птиця тощо (для сільських жителів); послуги дитячих дошкільних закладів тощо. Більшість із цих послуг і товарів на сьогодні недоступні частині населення України. Тому поняття мінімальний споживчий бюджет нерідко замінюють поняттями прожитковий мінімум або споживчий кошик. Законом України “Про Державний бюджет України на 2008 рік” передбачено прожитковий мінімум на одну особу на місяць з 1 жовтня – 605 гривень.

Моделі в межах економічної системи – моделі організації господарської діяльності в окремих країнах, специфіка яких визначається особливостями їх історичного розвитку, наявними конкретними національними та соціальними умовами.

Модель соціального захисту інституціонально-перерозподільна – модель, що складається з двох основних елементів, які можна відокремити у процесі теоретичного розгляду. Одна модель, перерозподільна – спроба зрівняння ресурсів між людьми. Залишкова модель передбачає виконання мінімально необхідного, перерозподільна – згладжування соціальної нерівності. Ідея інституціонального соціального захисту полягає в тому, що людські потреби сприйматимуться в суспільстві як нормальні, або як інституціоналізовані. Інституціональна система визначає соціальну відповідальність за потреби людей у певні періоди їх життя і надає відповідне забезпечення. Згідно із залишковою моделлю в більшості випадків індивід покриває соціальний захист із власних ресурсів, а інституціональна модель базується на тому, що держава бере на себе соціальну відповідальність за стани залежності, спричинені соціальними умовами існування.

Наука державного управління – загальна міждисциплінарна самостійна галузь науки про раціональну організацію апарату державного управління, найбільш ефективні засоби, форми і методи його роботи, що дозволяють досягти максимальних результатів за найменших затрат сил і ресурсів. Виходячи з об’єкта і предмета, основними напрямками досліджень науки державного управління є: *теорія та історія державного управління* – сутність, зміст, основні категорії, поняття, методологія та принципи державного управління; форми і методи державного управління; цілі, завдання, функції державного управління; стиль державно-управлінської діяльності; організація державного управління на різних рівнях – центральному, регіональному та місцевому; апарат державного управління; централізація і децентралізація державного управління; координація державного управління як цілісної системи; ресурсне забезпечення державного управління; *державна служба* – теоретико-методологічні, науково-практичні засади державної служби; механізм і процедура добору та підготовки управлінських кадрів і проходження державної служби; кадрова

політика та управління персоналом у сфері державної служби; організація професійної діяльності держслужбовців, мотивація і стимулювання професійної діяльності; управління персоналом у державних органах, управління системою державної служби; професійно-кваліфікаційні вимоги до державних службовців; організаційно-правові засади усунення правопорушень і бюрократизму у професійній діяльності державних службовців; оцінка їх професійної діяльності, психологічні, соціологічні та інші аспекти професійної діяльності держслужбовців; *механізм державного управління* – цільові, функціональні і організаційні структури та інші складові державних механізмів; система і структура органів виконавчої влади та їх апаратів; цілі, завдання, функції органів виконавчої влади та їх апаратів; результативність і ефективність функціонування державних механізмів управління, його суб'єктів; регіональне управління і його розвиток; удосконалення адміністративно-територіального устрою; механізми реалізації програм економічного та соціально-культурного розвитку регіону, галузі; механізми управління окремими галузями і сферами суспільного життя та їх удосконалення; інформаційні технології.

Наука управління – сфера людської діяльності, основна функція якої – розроблення і теоретична систематизація об'єктивних знань про управління та процеси, що відбуваються в ньому. Безпосередня мета науки управління – опис, пояснення і передбачення процесів і явищ управління.

Національний дохід – новостворена за рік у сфері матеріального виробництва вартість або відповідна їй частина сукупного суспільного продукту в натуральній формі, одержана за винятком всіх матеріальних витрат на його виробництво. В натурально-речовинному вираженні складається із засобів виробництва і предметів споживання. Національний дохід – узагальнюючий показник економічного розвитку держави.

Науково-технічний потенціал – сукупність чинників, що характеризують стан і можливості розвитку технічного прогресу в певній країні, регіоні чи галузі. Охоплює матеріально-технічну базу науки, наукові кадри, нагромаджений фонд відкриттів, винаходів і зразків техніки, організаційно-управлінську та фінансову структуру наукової сфери.

Нерезиденти – фізичні особи, які постійно проживають за межами даної країни; юридичні особи та суб'єкти підприємницької діяльності, які не мають статусу юридичної особи, розташовані за межами даної країни, створені та діють відповідно до законодавства іноземних країн; розміщені на території даної країни іноземні дипломатичні, консульські, торговельні та інші офіційні представництва, міжнародні організації, що користуються дипломатичними привілеями, а також представництва

організацій і фірм, які не здійснюють підприємницької діяльності за законами даної країни.

Нормативи – показники, які спираються на традиційну концепцію управління. Її суть полягає в тому, що групі керівних об'єктів (людина, колектив, організація) задають певну систему показників, що характеризують бажаний (з позицій управління) стан цих об'єктів або їх соціальний рівень. Показники є або цільовими орієнтирами, або імперативами, які обов'язкові для виконання. Нормативи задають, виходячи із соціального ідеалу, концептуальної або емпіричної основи (наприклад, кращі показники серед регіонів).

Нормативи державні у сфері житлово-комунального обслуговування – нормативи, які встановлюють з метою визначення державних гарантій щодо надання житлово-комунальних послуг і розмірів плати за житло та житлово-комунальні послуги, що забезпечують реалізацію конституційного права громадянина на житло. До них належать: гранична норма оплати послуг з утримання житла, житлово-комунальних послуг залежно від отримуваного доходу; соціальна норма житла і нормативи користування житлово-комунальними послугами, для оплати яких держава надає пільги та встановлює субсидії малозабезпеченим громадянам; показники якості надання житлово-комунальних послуг.

Нормативи державні у сфері забезпечення навчальними закладами – перелік і обсяг, що надаються державними і комунальними закладами, дошкільної, загальної середньої, професійно-технічної та вищої освіти. Такими нормативами є: нормативи граничного наповнення класів, груп і співвідношення вихованців, учнів, студентів та педагогічних працівників у навчальних закладах; норми матеріального забезпечення навчальних закладів і додаткових видів соціального та матеріального забезпечення учнів.

Нормативи державні у сфері охорони здоров'я – перелік та обсяг гарантованого рівня медичної допомоги громадянам у державних і комунальних закладах охорони здоров'я. Такими нормами є: нормативи надання медичної допомоги (обсяг діагностичних, лікувальних та профілактичних процедур); показники якості надання медичної допомоги; нормативи пільгового забезпечення окремих категорій населення лікарськими засобами та іншими спеціальними засобами; норматив забезпечення стаціонарною медичною допомогою; нормативи забезпечення медикаментами державних і комунальних закладів охорони здоров'я; нормативи санаторно-курортного забезпечення; нормативи забезпечення харчуванням у державних і комунальних закладах охорони здоров'я.

Нормативи державні у сфері соціального обслуговування – нормативи, що встановлюються для визначення розмірів державних гарантій соціальної підтримки інвалідів, осіб похилого віку, дітей, які залишилися без піклування батьків, та інших осіб, які потребують соціальної підтримки. З цією метою визначають: перелік послуг, що надаються закладами соціального обслуговування і фінансуються з державного і місцевого бюджетів і соціальних фондів; норми соціального обслуговування пенсіонерів, інвалідів та дітей, які перебувають на утриманні держави; норми харчування та забезпечення непродовольчими товарами у державних та комунальних закладах соціального обслуговування.

Об'єднання громадян – добровільне громадське формування на основі єдності інтересів громадян з метою спільної реалізації їх прав і свобод. Об'єднаннями громадян є політичні партії, громадські організації, профспілки, релігійні, кооперативні організації тощо. Порядок створення і діяльності об'єднань громадян визначає Закон України “Про об'єднання громадян”, згідно з яким не допускається утворення і діяльність об'єднань громадян, що ставлять за мету: зміну конституційного ладу і територіальної цілісності держави; підрив безпеки держави у формі здійснення діяльності на користь іноземних держав; пропаганду війни, насильства чи жорстокості, фашизму та неофашизму; розпалювання національної та релігійної ворожнечі; створення незаконних воєнізованих формувань; обмеження загальноновизнаних прав людини. Створюються і діють об'єднання громадян на основі добровільності, рівноправності їх членів (учасників), самоврядування, законності та гласності. Вони вільні у виборі напрямів своєї діяльності. Держава забезпечує дотримання прав і законних інтересів легалізованих об'єднань громадян. Легалізацію (офіційне визнання) об'єднань громадян здійснюють через реєстрацію або повідомлення про їх заснування. Після реєстрації об'єднання громадян набуває статусу юридичної особи, яка діє на підставі власного статуту. Головні питання діяльності об'єднань громадян повинні вирішуватися на зборах членів або представників членів об'єднання. В Україні створюються об'єднання громадян із всеукраїнським, місцевим та міжнародним статусом.

Об'єкти державного регулювання економіки – сфери, галузі, регіони, а також ситуації, явища та умови соціально-економічного життя країни, де виникли або можуть виникати труднощі, проблеми, що потребують термінового розв'язання для нормального функціонування економіки та підтримання соціальної стабільності.

Об'єкт соціального управління – сукупність відносин у суспільстві, соціальних групах, керована соціальна система, елементами якої є суспільство, соціальні групи, які взаємодіють між собою при

реалізації спільних і особливих інтересів. З точки зору елементно-структурної об'єкт соціального управління – люди (персонально), організації, територіальні спільноти, соціально-класові, етнічні та інші групи. З точки зору функціональної об'єкт соціального управління – діяльність, поведінка індивіда і соціальних груп.

Органи місцевого самоврядування – виборні та інші органи, які наділені повноваженнями для вирішення питань місцевого значення і не входять до системи органів державної влади. Органами місцевого самоврядування є виборні органи та органи, що утворюються відповідно до статусів муніципальних та інших формувань. Система місцевого самоврядування в Україні охоплює територіальну громаду, сільську, селищну, міську ради; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської рад; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад, сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. Основні функції органів місцевого самоврядування такі: залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення; володіння, використання та управління комунальною власністю; забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території, надання соціальних послуг населенню; забезпечення законності, громадської безпеки, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян; соціальний захист населення, сприяння працевлаштуванню громадян; захист прав місцевого самоврядування.

Організаційна структура управління – система (сукупність) взаємопов'язаних ланок, органів управління (департаментів, управлінь, відділів, секцій, служб, посад та ін.), що забезпечують ефективну реалізацію мети, завдань і функцій управління. Основні вимоги до організаційної структури управління: оптимальна кількість ланок управління; раціональна штатна структура; компетентність співробітників апарату; унеможливлення елементів дублювання; комп'ютеризація; оперативність і гнучкість у роботі.

Охлократія – суспільний лад, за якого панує неорганізований натовп, що неспроможний втримати й використати владу в інтересах усіх. Закони суттєво втрачають свою силу і чинність, усе визначають рухливі і мінливі настрої натовпу або тих, хто на нього впливає, хто ним маніпулює: політиків, громадських, політичних діячів-демагогів, маніпуляторів. Позірна демократія за таких умов часто схожа з автократією, диктатурою, тиранією. Найчастіше охлократія виникає в суспільстві, яке переживає кризу, трансформується, коли державне регулювання усіх процесів послаблюється, а громадянське суспільство ще недостатньо сформоване. Термін “охлократія” запровадив Аристотель на позначення періоду влади, коли вона переходила до повсталого

народу, який через невідповідність і неорганізованість не міг її утримати.

Підвідомчість органів виконавчої влади – найбільш загальний термін, який відображає будь-які стани (режими) організаційних відносин між органами виконавчої влади, як правило, різних – вищого і нижчого рівнів. Більш конкретними щодо даного терміну виступають поняття “підконтрольність”, “підзвітність”, “підпорядкованість”, “відповідальність”.

Підконтрольність і підзвітність органів виконавчої влади – певний стан (режим) організаційних відносин між органами виконавчої влади, за яким один орган має право перевіряти діяльність іншого, включаючи право скасовувати чи зупиняти дію його актів, а той зобов’язаний надавати необхідні можливості для таких перевірок і звітувати про свою діяльність. За змістом термін “підконтрольність” дещо ширший, ніж термін “підзвітність”, оскільки завжди передбачає одержання інформацій та звітів. В свою чергу підзвітність може застосовуватись окремо від здійснення в повному обсязі функцій контролю.

Підпорядкованість органів виконавчої влади – це поняття характеризує, як правило, найвищу організаційну залежність органу нижчого рівня від органу вищого рівня. Водночас підпорядкованість може мати різні ступені повноти. Повна підпорядкованість (підлеглість) передбачає наявність у вищого органу всіх або переважної більшості важелів керуючого впливу, включаючи вирішення щодо підлеглого органу:

- установчих питань;
- визначення правового статусу;
- кадрових питань;
- здійснення контролюючих функцій;
- отримання звітності тощо;
- застосування заходів відповідальності.

Підпорядкованість може бути частковою – при умові, що в організаційних відносинах наявні лише деякі із зазначених важелів.

Податкоспроможність територіального колективу – обсяг доходів, який потенційно може бути об’єктом оподаткування комунальними податками на душу населення в межах конкретного територіального колективу. Показник, який використовується у практиці фінансового вирівнювання зарубіжних країн.

Правова основа адміністративної реформи – нормативно-правові акти, які є відправною точкою і механізмом забезпечення даної реформи. Серед цих актів головна роль належить Конституції і законам

України. У міру поглиблення адміністративної реформи її правова основа вдосконалюється і оновлюється.

Преференції місцевим органам влади – пільги та додаткові повноваження, що надаються центральною владою місцевій владі в галузі економіки та фінансів.

Принципи адміністративної реформи – головні засади її проведення, які засновані на відповідній ідеології і політиці адміністративної реформи. У принципах розкривається головне призначення і сутність даної реформи.

Прожитковий мінімум – мінімальний доход на душу населення, необхідний для підтримання життєдіяльності і відтворення робочої сили. Визначає нижню межу суспільно необхідного рівня життя у певних умовах розвитку суспільства.

Реальна заробітна плата – сукупність матеріальних благ і послуг, які можуть бути придбані працівником на отримувану ним номінальну заробітну плату за існуючого рівня цін на товари і послуги. Розмір реальної заробітної плати відображає фактичну купівельну спроможність заробітної плати. Зростання реальної заробітної плати розраховують як зміну (індекс) номінальної заробітної плати щодо індексу цін на товари і послуги (заробітна плата, за винятком податків, скоригована з урахуванням рівня інфляції та індексу цін).

Регіональні соціальні технології – технології, що вивчають закономірності територіальної організації суспільного життя і планомірних змін соціального виду регіонів. Характерними рисами регіональних соціальних технологій є наукове обґрунтування оптимальних пропорцій і темпів створення умов, необхідних для підвищення рівня розвитку населення всіх регіонів, їх зближення, що потребує не лише глибокого вивчення історичних, соціально-економічних, природнокліматичних, культурних та інших особливостей регіону, який вивчається, а й порівняння за основними параметрами соціального розвитку з іншими територіальними системами такого ж рівня складності. Універсальною технологією соціального розвитку регіону є функціональна модель соціальної політики в регіоні.

Резиденти – фізичні особи, які постійно проживають на території даної країни; юридичні особи та інші суб'єкти підприємницької діяльності, які знаходяться на території даної країни і здійснюють свою діяльність відповідно до законодавства даної країни; дипломатичні, консульські, торговельні та інші офіційні представництва за кордоном, що користуються імунітетом і дипломатичними привілеями, а також філії та представництва підприємств (організацій, установ), які знаходяться за кордоном і не здійснюють підприємницької діяльності.

Санація – система заходів, спрямованих на попередження банкрутства промислових, торговельних, банківських компаній.

Система державного управління – складне поняття, зміст якого охоплює такі складові елементи: суб'єкти управління, тобто органи виконавчої влади; об'єкти управління, тобто сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом держави; управлінська діяльність (процес), тобто певного роду суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами і об'єктами управління.

Служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба) – професійна (на постійній основі) діяльність осіб, які займають посади в органах місцевого самоврядування та їх об'єднаннях, спрямована на здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування, і отримують заробітну плату за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету.

Соціальні нормативи – показники необхідного споживання продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг та забезпечення освітніми, медичними, житлово-комунальними, соціально-культурними послугами. За характером задоволення соціальних потреб соціальні нормативи поділяються на: нормативи споживання – розміри споживання в натуральному вираженні за певний період (рік, місяць, день) продуктів харчування, непродовольчих товарів поточного споживання і деяких видів послуг; норматив забезпечення – визначена кількість наявних в особистому споживанні предметів тривалого користування, а також забезпечення певної території мережею закладів охорони здоров'я, освіти, підприємств, установ, організацій соціально-культурного, побутового, транспортного обслуговування та житлово-комунальних послуг; норматив доходу – розмір особистого доходу громадянина або сім'ї, який гарантує їм достатній рівень задоволення потреб, що обчислюється на основі визначення вартісної величин набору нормативів споживання і забезпечення. За рівнем задоволення соціальних потреб соціальні нормативи поділяються на: нормативи раціонального споживання – рівень, що гарантує оптимальне задоволення потреб; нормативи мінімального споживання – соціально прийнятий рівень споживання продуктів харчування, рівень непродовольчих товарів і послуг, виходячи з соціальних або фізіологічних потреб; статистичні нормативи – нормативи, які визначаються на основі показників фактичного споживання або забезпеченості для всього населення чи його окремих соціально-демографічних груп.

Субвенція – кошти, що надаються місцевим бюджетам вищого рівня на фінансування цільових видатків і підлягають поверненню в разі їх неналежного використання.

Субсидія – кошти, що надаються з Державного бюджету місцевим бюджетам або з місцевих бюджетів вищого рівня до місцевих бюджетів нижчого рівня на фінансування цільових видатків.

Територіальна громада – спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ, міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Тіньова економіка – протиправні види економічної діяльності, які охоплюють виробництво, розподіл, обмін і споживання товарів і послуг, приховані від держави, а також похідні від цього явища, соціально-економічні та психологічні відносини між громадянами, соціальними групами та суспільством взагалі. У демократичних країнах тіньова економіка становить 5-12 % і формується за рахунок торгівлі людьми, проституції, торгівлі зброєю і наркотиками, тобто заборонених законом видів діяльності. В Україні через високий рівень оподаткування виробничої діяльності майже кожне підприємство намагається уникнути державного оподаткування (або його частини). За оцінками спеціалістів 50-60 % національного виробництва не сплачує податків до бюджету. У тіньовій економіці не діє Кодекс законів про працю та інші закони держави, що призводить до вирішення майнових і трудових спорів кримінальними методами. Необхідною умовою існування тіньової економіки в Україні є корупція державних службовців і правоохоронних органів. За даними 2004 р., від половини до 75 % прибутку організованих злочинних угруповань спрямовувалося на хабарі посадовим особам, які у свою чергу змушені фінансувати політичні партії, що гарантують корупціонерам подальше перебування при владі.

Фінансове вирівнювання – процес перерозподілу фінансових ресурсів на користь адміністративно-територіальних одиниць, які не мають достатньої власної доходної бази. Цей процес забезпечується центральними органами державної влади. Синонім поняття “бюджетне регулювання”. Фінансове вирівнювання є не абсолютним вирівнюванням доходів територіальних одиниць, а лише в цілому.

Цільове управління – адміністративно-господарське управління, в якому чітко сформульовано найближчу і віддалені цілі, а поточні результати постійно порівнюють з поставленими цілями. Цільове управління передбачає максимальну формалізацію процесу управління і довгострокового планування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України [Текст] : від 28 червня 1996 р. – К., 2001.
2. Господарський кодекс України [Текст] : станом на 20 січня 2007 р. – Харків : Одиссей, 2007.
3. Цивільний кодекс України [Текст] : станом на 16 січня 2003 р. – ВВР України. – 2003. – № 40-44.
4. Про місцеві державні адміністрації [Текст] : [Закон України: офіц. текст: станом на 9 квітня 1999 року] № 586-XIV // ВВР України. – 1999. – № 39.
5. Про державну службу [Текст] : [Закон України: офіц. текст: станом на 12 вересня 1993 року] № 432-IV // ВВР України. – 1993. – № 52.
6. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України [Текст] : Закон України: офіц. текст: станом на 23 березня 2000 року] № 1602-III // ВВР України. – 2000. – № 25.
7. Про місцеве самоврядування [Текст] : [Закон України: офіц. текст: станом на 21 травня 1997 року] № 280/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 24.
8. Про Кабінет Міністрів України [Текст] : [Закон України: офіц. текст: станом на 21 грудня 2006 року] № 514-V // ВВР України. – 2007. – № 3.
9. Концепція реформи адміністративного права України [Текст] : Підготовлена робочою групою Кабінету Міністрів України. – К., 1998.
10. Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні [Текст] / В.Б. Авер'янов. – К., 1997. – 48 с.
11. Брич В.Я. Регулювання ринку праці: регіональні аспекти [Текст] / В.Я. Брич. – К., 1997.
12. Госніченко І.П. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація [Текст] / І.П. Госніченко. – К., 1997. – 448 с.
13. Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Транскордонне співробітництво, ринкова інфраструктура та фінансово-інвестиційна діяльність [Текст]: збірник наукових праць / відп. редактор, академік НАН України М.І. Долішній. – Львів, 2002. – 675 с.
14. Кетова Н.П. Региональные рынки: проблемы регулирования [Текст] // Соц.-полит. журн. – 1994. – № 6. – С. 32-46.
15. Кирюшин В.И. Государственное и местное регулирование территориального развития [Текст] // Экономист. – 1994. – № 8. – С. 63-74.
16. Колпаков В.А. Адміністративне право України [Текст] : підручник / В.А. Колпаков. – К., 1999. – 478 с.
17. Лексин Б., Шевцов А. Программные методы регулирования территориального развития [Текст] // Рос. экон. журн. – 1994. – № 5-6 – С. 44-67.
18. Луцишин П.В. Територіальна організація суспільства (основи теорії) [Текст] : навч. посіб. / П.В. Луцишин, Д. Клімонт, Н.П. Луцишин – Луцьк : Ред.-вид. від. “Вежа” Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2001. – 334 с.

19. Марчук В.М. Основы научной организации государственного управления [Текст]: Административно-правовой аспект. Общая часть / В.М. Марчук. – К., 1979. – 87 с.
20. Мамутов В.К. Господарче право зарубіжних країн [Текст] / В.К. Мамутов, А.А. Чувпило. – К., 1996.
21. Омельченко А.В. Правове регулювання іноземних інвестицій в Україні [Текст] / А.В. Омельченко. – К., 1996. – 288 с.
22. Помохович В.І. Державна податкова служба в Україні: організація і діяльність [Текст] / В.І. Помохович. – К., 1999. – 110 с.
23. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ [Текст] / А.В. Петришин. – Харьков, 1998. – 158 с.
24. Пухтинский Н.А. [и др.] Аппарат исполкома местного Совета и информационное обеспечение его работы [Текст] / Н.А. Пухтинский [и др.]. – К., 1999. – 208 с.
25. Сало І.В. Бюджет і фінансова політика України [Текст] / І.В. Сало, А.О. Єпіфанов, І.І. Д'яконова. – К. : Наукова думка, 1997. – 298 с.
26. Стеченко Д.Н. Особенности структурных преобразований экономики отдельных зарубежных стран [Текст] / Д.Н. Стеченко, Н.Г. Никитина // Деловое обозрение. – 1997. – № 5 – С. 20-23.
27. Терон І.В. Сучасні проблеми формування державної регіональної економічної політики України: автореф. дис. на здобуття ступеня канд. екон. наук [Текст] / Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України / І.В. Терон. – К., 2001. – 24 с.
28. Червова Л.Г. Проблемы планового регулирования экономики в новых условиях [Текст] / Л.Г. Червова, А.Г. Попов // Проблемы управления государственным сектором экономики : сб. научн. трудов. – Донецк : ИЭП НАН Украины, 1996. – С. 41-50.
29. Чугунов І.Я. Планування дохідної частини місцевих бюджетів [Текст] / І.Я. Чугунов // Фінанси України. – 2001. – № 12 – С. 38-47.
30. Шаповал В.М. Виконавча влада в розвинутих країнах (конституційно-правовий аспект) [Текст] / В.М. Шаповал. – К., 1996. – 59 с.
31. Шагалов Г.Л. Регулирование внешнеэкономических связей [Текст] / Г.Л. Шагалов, В.Ю. Пресняков, И.П. Фаминский. – М., 1997.
32. Шайбанова Л. Региональное регулирование инновационных процессов [Текст] / Л. Шайбанова // Экономист. – 1996. – № 9 – С. 59-64.
33. Щукин Б.Н. Индикативный план как организационный механизм реализации экономической политики государства [Текст] / Б.Н. Щукин // Государственное регулирование рыночной экономики : сб. научн. Трудов. – К., 1992 – С. 2-20.
34. Экономическая и социальная политики Франции [Текст] : Подготовлено Генеральным комиссариатом планирования. – Париж, 1992.

Навчальне видання

*Єпіфанов Анатолій Олександрович
Мінченко Микола Васильович
Дадашев Бадирхан Абдулмуталімович*

УПРАВЛІННЯ РЕГІОНОМ

Навчальний посібник

Редактор *Г.К. Булахова*

Комп'ютерна верстка
і дизайн обкладинки *В.А. Івакін*

Підписано до друку 15.09.2008. Формат 60x90/16. Гарнітура Times.
Обл.-вид. арк. 19,83. Умов. друк. арк. 22,88. Тираж 300 пр. Зам. № 798

Державний вищий навчальний заклад
“Українська академія банківської справи Національного банку України”
40030, м. Суми, вул. Петропавлівська, 57
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції:
серія ДК, № 3160 від 10.04.2008

Надруковано на обладнанні Державного вищого навчального закладу
“Українська академія банківської справи Національного банку України”
40030, м. Суми, вул. Петропавлівська, 57.

